

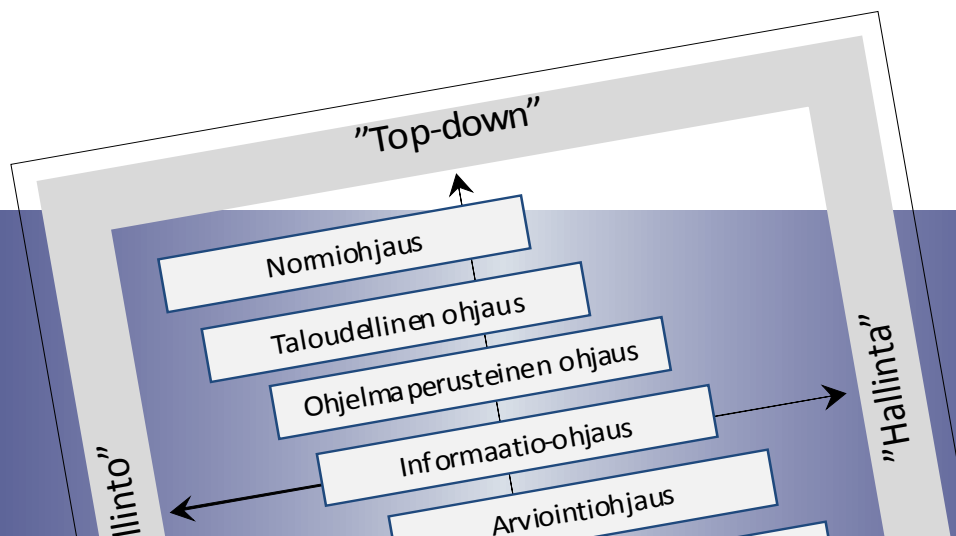
KUINKA ALUEELLISTA MUUTOSTA HALLITAAN – PARHAAT KEINOT JA KÄYTÄNNÖT

ESISELVITYS SEKTORITUTKIMUKSEN NEUVOTTELUKUNNAN
ALUE- JA YHDYSKUNTARAKENTEET JA
INFRASTRUKTUURIT -JAOSTOLLE (TEEMA 3)

Raine Mäntysalo Janne Roininen (toim.)

Työryhmä:

YTK: Raine Mäntysalo, Janne Roininen, Lasse Peltonen, Vesa Kanninen ja Petteri Niemi
Suomen ympäristökeskus SYKE: Mika Ristimäki, Jukka Similä, Kari Oinonen, Tarja Söderman
ja Anna Strandell
Helsingin yliopisto, maantieteen laitos: Harry Schulman



TEKNILLINEN KORKEAKOULU
TEKNISKA HÖGSKOLAN
HELSINKI UNIVERSITY OF TECHNOLOGY
TECHNISCHE UNIVERSITÄT HELSINKI
UNIVERSITE DE TECHNOLOGIE D'HELSINKI

KUINKA ALUEELLISTA MUUTOSTA HALLITAAN – PARHAAT KEINOT JA KÄYTÄNNÖT

ESISELVITYS SEKTORITUTKIMUKSEN NEUVOTTELUKUNNAN
ALUE- JA YHDYSKUNTARAKENTEET JA
INFRASTRUKTUURIT -JAOSTOLLE (TEEMA 3)

Raine Mäntysalo Janne Roininen (toim.)

Työryhmä:

YTK: Raine Mäntysalo, Janne Roininen, Lasse Pelttonen, Vesa Kanninen ja Petteri Niemi
Suomen ympäristökeskus SYKE: Mika Ristimäki, Jukka Similä, Kari Oinonen, Tarja Söderman
ja Anna Strandell
Helsingin yliopisto, maantieteen laitos: Harry Schulman



TEKNILLINEN KORKEAKOULU
TEKNISKA HÖGSKOLAN
HELSINKI UNIVERSITY OF TECHNOLOGY
TECHNISCHE UNIVERSITÄT HELSINKI
UNIVERSITE DE TECHNOLOGIE D'HELSINKI

Julkaisija:
Teknillinen korkeakoulu
Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus
PL 9300
02015 TKK
Puh. (09) 451 4083
Sähköposti: yt-k-tilaus@tkk.fi
[Http://www.tkk.fi/Yksikot/YTK/](http://www.tkk.fi/Yksikot/YTK/)

Taitto: Petteri Niemi
Kansikuva: Petteri Niemi (kaavio Vesa Kanninen)

ISBN 978-951-22-9925-6
ISBN 978-951-22-9926-3 (PDF)
ISSN 1455-7754

Yliopistopaino
Helsinki 2009

ALUEELLISEN MUUTOKSEN HALLINTA



Esiselvityksen tarkoitus ja rakenne

Alue- ja yhdyskuntarakenteiden ja infrastruktuurien kehittämisessä keskeisessä asemassa ovat valittavat ohjauskeinot. Lisäksi alue- ja yhdyskuntarakenteiden ja infrastruktuurien kehittäminen on korostuneesti monitoimijaista toimintaa, mikä edellyttää poikkisektoraalista toimintatapaa. Tuleva sektoritutkimusohjelma on yksi harvinaisista rakenteilla olevista alue- ja yhdyskuntarakenteiden kehittämiseen kokonaisvaltaisella ja poikkisektoriaalisella lähestymistavalla tähtäävistä ohjelmista.

Tämä raportti on tuotettu sektoritutkimuksen neuvottelukunnan Alue- ja yhdyskuntarakenteet ja infrastruktuurit -jaoston tilaamana esiselvityksenä. Selvityksen tavoitteena on etsiä hyviä toimintatapoja ja -malleja alueellisten rakennemuutosten nykyistä paremmalle hallinnalle tulevan tutkimusohjelman pohjaksi. Tavoitteena on myös etsiä hyviä toimintatapoja ja -malleja paikallisen kumppanuuden vahvistamiseen ja valtion roolin selkeyttämiseen eri aluetasot huomioon ottaen (EU, valtio, alueet ja kunnat).

Selvityksen näkökulmina toimivat viimeaikaiset aluekehitystutkimuksessa esille nousseet alueellisten muutosten uudet ohjaushaasteet. Niitä luovat omilta osiltaan ns. governance-näkökulman (alueellisten ongelmien hallinnosta niiden hallintaan) vahvistuminen, yhteiskunta- ja yhdyskuntakehityksen projektoituminen ja alueellisten rakennemuutosten erilaistuvien ohjauskeinojen menetelmällinen kehitys. Alueiden ja yhdyskuntien kehityksen muuttuessa muun yhteiskuntakehityksen ohella entistä kompleksisemmaksi ja moniarvoisemmaksi muuttuvat myös niiden kehityksen ohjauksen edellytykset.

Tämän **loppuraportin rakenne** on seuraava: aluksi johdatellaan alueellisen muutoksen hallintaan poikkisektoraalisena toimintatapana ja kuvataan samalla raporttiin valikoitujen ohjauskeinojen taustoja. Sen jälkeen esitetään kukin ohjauskeino omana lukunaan. Kussakin ohjauskeinoa esittävässä luvussa on mukana myös konkreettisia esimerkitapauksia, joiden tarkoitus on valaista ko. ohjauskeinojen sovellusmahdollisuuksia. Raportti päätetään yhteenveto- ja suosituslukuun, jossa päähuomio asettuu tulevan sektoritutkimusohjelman laadintaa palveleviin suosituksiin.

Tekniseltä toteutukseltaan raportti noudattaa TKK:lla erityisesti esiselvitysraportteja varten kehitettyä ns. **PowerReporting-konseptia** (ks. esim. Staffans ym. 2008). Raportissa yhdistyvät PowerPoint-esitys ja kirjallinen raportti. Sen mukaisesti raportti on taitettu mahdollisimman lukijaystävälliseksi ja rakenteeltaan selkeäksi ja havainnolliseksi.

JOHDANTO – ALUEELLISEN MUUTOKSEN HALLINTA

Hankkeen vastuutahona YTK
ja kumppaneina SYKE (luvut 2, 3 ja osin 5) sekä
HY maantieteen laitos (koko raportin asiantuntijakomentointi)

1. Johdanto – YTK (ohjaustarpeiden osalta myös SYKE)
(päävastuussa olleet tekijät: Mäntysalo ja Roininen)

2. Normiohjaus – SYKE
(Ristimäki ja Similä)

3. Taloudellinen ohjaus – SYKE
(Ristimäki ja Similä)

4. Ohjelmaperusteinen ohjaus – YTK
(Roininen)

5. Informaatio-ohjaus – YTK ja SYKE
(Roininen ja Oinonen)

6. Arviointiohjaus – YTK
(Roininen ja Mäntysalo)

7. Neuvotteluohjaus – YTK
(Mäntysalo)

8. Yhteenveto ja suositukset – YTK SYKE:n ja HY
maantieteen laitoksen täydennyksin
(Mäntysalo ja Roininen)

Esiselvityksen tekijät ja työnjako

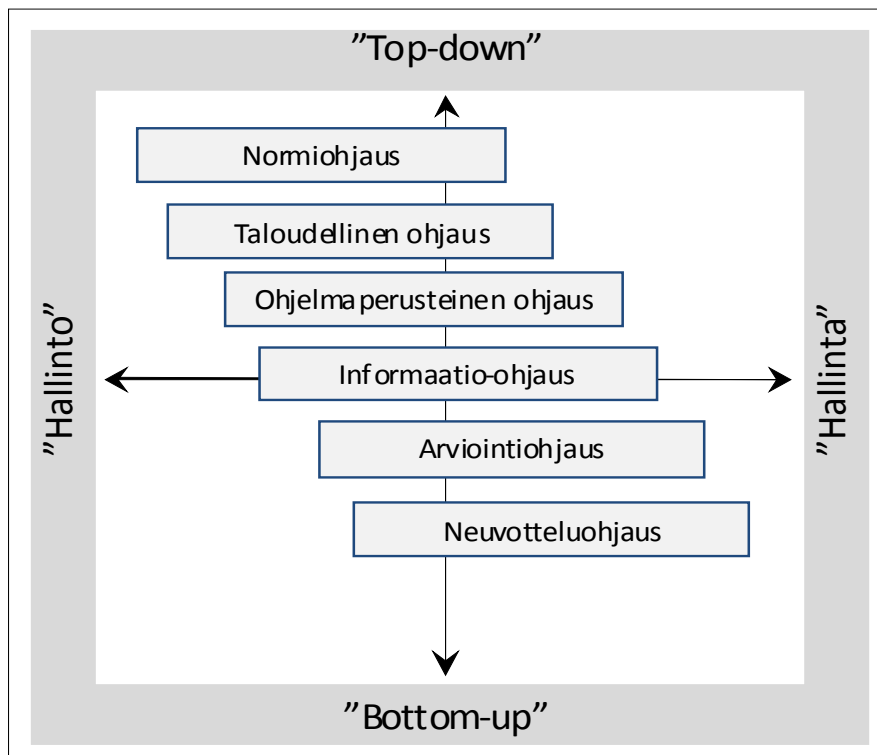
Tämän esiselvityshankkeen vastuutahona toimi YTK ja kumppaneina SYKE sekä HY/maantieteen laitos. Hankkeen vastaavana johtajana toimi YTK:n johtaja prof. Raine Mäntysalo ja koordinaattorina YTK:n tutkija Janne Roininen. Asiantuntijoina YTK:lla toimivat vt. tutkimuspäällikkö Lasse Peltonen ja tutkija Vesa Kanninen. Myös vanhempi tutkija Liisa Horelli ja tutkija Sirkku Wallin toimittivat kaksi sivuaan raportin lukuun 7. Tutkimusapulaisena toimi fil. yo. Petteri Niemi.

YTK vastasi hankekokonaisuuden ohella raportin johdannon, ohjelmaperusteisen ohjauksen, arviointiohjauksen ja neuvotteluohjauksen luvuista sekä oli päävastuussa yhteenveto- ja suositusluvusta. Informaatio-ohjauksen luku laadittiin yhdessä SYKE:n kanssa.

SYKE:n vastuulla olivat normi- ja taloudellisen ohjauksen luvut sekä osia informaatio-ohjauksen luvusta yhdessä YTK:n kanssa. Lisäksi SYKE osallistui yhdessä YTK:n kanssa johdantoluvussa esitettävien ohjaustarpeiden määrittelyyn. SYKE:n yhteyshenkilönä sekä lukujen 2 ja 3 vastuuhenkilönä toimi vanhempi tutkija Mika Ristimäki. SYKE:n erikoistutkija Jukka Similä osallistui normi- ja taloudellisen ohjauksen lukujen laadintaan ja vanhempi suunnittelija Kari Oinonen Informaatio-ohjausluvun laadintaan. SYKE:n asiantuntijoina toimivat vanhemmat tutkijat Tarja Söderman ja Anna Strandell.

Helsingin yliopiston maantieteen laitos ja sen prof. Harry Schulman osallistui hankkeeseen asiantuntijana kommentoimalla koko raporttia sen eri työstämisvaiheissa.

Ohjauskeinojen konseptuaalinen tarkastelukehikko



Yhtenä merkittävänä julkishallinnon viimeaikaisista trendeistä voidaan pitää siirtymää hallinnoinnista hallintaan. Tällä ns. **governance-näkökulmalla** ymmärretään alue- ja yhdyskuntasuunnittelun alalla alueellisten ongelmien hallintaa perinteisen hallinnoinnin sijasta. Esimerkiksi Sotarauta (1996) on tulkinnut yhteiskunnallisia muutoksia ja niiden kehitystrendejä sekä eritellyt niiden taustavaikuttimia ja perusolettamuksia. Hänen tulkintansa keskittyvät julkisen hallinnoinnin muutokseen ja muutoksiin erilaisissa kehitysnäkemyksissä sekä näiden yhdessä tuomiin tarpeisiin ajatella uusiksi strategisen suunnittelun sisältöjä. Sotaraudan (emt.) tulkinnat hallinnon muutostarpeesta kohti hallintaa liittyvät pohjimmiltaan keskitetyn hallinnoinnin ja suunnittelun hajauttamistarpeisiin, joita myös Vedung (2003) on tuonut esille näkökulmissaan arviointiohjauksen megatrendeistä. Samaa keskitetyn hallinnon hajautumista ovat kuvanneet myös Rantala ja Sulkunen (2006) projektiyhteiskunnan käsitteen kautta.

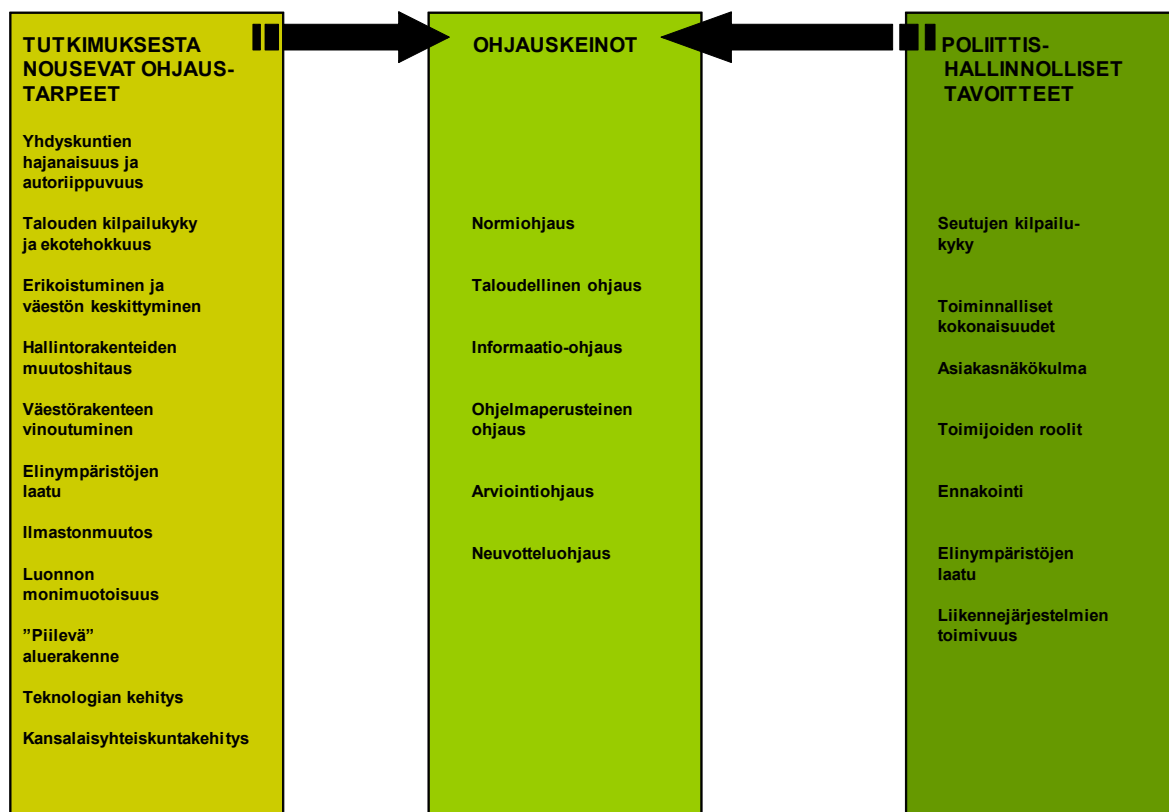
Sotaraudan (emt.) mukaan siirtyminen viranomaisvetoisesta hallinnoivasta epävarmuuden minimoimisesta hajautettuun ja monimutkaiseen alue- ja yhteiskuntarakenteeseen on johtanut väistämättä epäselvyyden lisääntymiseen. Sotarauta katsoo, että muutos on seurausta muuttuvista yhteiskunnallisista ongelmista ja muutoksen taustalla on myös muuttunut näkemys kehityksen olemuksesta. **Evolutionaarinen kehitysnäkemys** on korvaamassa lineaarisen, jatkuvaan edistykseen ja kehitysksoon liittyvän. Lineaarisella kehitysnäkemyksellä on paljon yhteistä radikaalin rationalismin kanssa. Molemmat perustuvat positivistiseen uskoon siitä, että ongelmille on aina löydettävissä selkeät ratkaisut, jonka jälkeen kehitys voi jatkua entiseen tahtiin. Evolutionaarinen kehitysnäkemys perustuu neljään elementtiin: kompleksisuuteen, emergenttiin kehitykseen, todellisuuden moninaisuuteen ja dynaamisuuteen (Valovirta 2007). Nämä näkemykset kehityksen ulottuvuuksista ovat pitkälti vastakkaisia keskitetyn hallinnoinnin aikaisille näkemyksille nykyisyydestä ja tulevaisuudesta.

Epäselvyys ja kompleksisuus kuvaavat hyvin nykyisen pirstoutuneen ns. **projektiyhteiskunnan** järjestäytymistä tai järjestäytymättömyyttä. Projektiyhteiskunnan käsitteellä ymmärretään tietoyhteiskuntakehitykseen kuuluvaa yhteiskunnan toimintojen segregatiota ja fragmentoitumista (Roininen 2008). Esimerkiksi toimintoja ja työtehtäviä ei enää vain erotella toisistaan, vaan myös yksittäiset toiminnot ja työtehtävät pirstotaan sisäisellä projektoimisella. Samalla prosessit sekä vallan ja vastuun muodot muuttuvat projektimaisiksi.

Todellisuuden moninaisuuteen kuuluu, että arvoihin ja jopa totuuteenkin on olemassa erilaisia lähestymistapoja ja näkökulmia. Ajatus lähenee projektiyhteiskunnan olemusta relativistisen arvonäkökulman kautta. Viranomaisilla, asukkailla, kuluttajilla jne. voi olla aivan erilaisiin arvoihin pohjautuva kuva

JOHDANTO – ALUEELLISEN MUUTOKSEN HALLINTA

Ohjaustarpeiden, ohjauskeinojen ja tavoitteiden toisiinsa linkittyminen



yhdykskuntien ja alueiden todellisuudesta ja niiden kehityksen suunnasta. Projektiyhteiskunnassa on moninaisuudelle ainakin teoriassa enemmän tilaa kuin viranomaistotuuteen perustuvassa keskitetyssä hallinto- ja suunnittelujärjestelmässä. Kyse on joka tapauksessa erilaisten muutoksen hallinnan keinojen moninaisuudesta. Alueellisen muutoksen erilaiset ohjauskeinot jäsentyvät hieman eri tavoin hallinnosta hallintaan -akselille. Samoin eri ohjauskeinot on jäsennettävissä "top-down" ja "bottom-up" -akselille, joka kuvaa niiden suhdetta keskitettyyn ja hajautettuun suunnitteluprosessiin, osallisuuden asteisiin ja suunnittelun toimintamalleihin. Kuvassa 1 on esitetty erilaisten ohjauskeinojen konseptuaalinen tarkastelukehikko, mikä muodostuu edellä mainitusta kahdesta akselista. Oheisen **konseptuaalisen tarkastelukehikon** mukaisesti normi- ja taloudellinen ohjaus asemoituu arviointi- ja neuvotteluohjausta lähemmäs perinteistä keskitetysti toteutettua hallintoa. Normittaminen ja taloudellisten sanktioiden tai kannustimien asettaminen on luonteeltaan enemmän ylhäältäpäin tulevaa "käskyttämistä" tai "huolenpitoa" kuin esimerkiksi arviointiohjaukseen liittyvä arvottaminen ja erilaisten, ristiriitaistenkin, arviointressien näkyväksi tekeminen tai neuvotteluohjauksen vuorovaikutuksellinen toimintatapa. Ohjelmaperusteisen ohjauksen ja informaatio-ohjauksen voidaan nähdä asemoituvan akselistolla näiden välimaastoon.

Ohjauskeinojen tarpeet ja tavoitteet

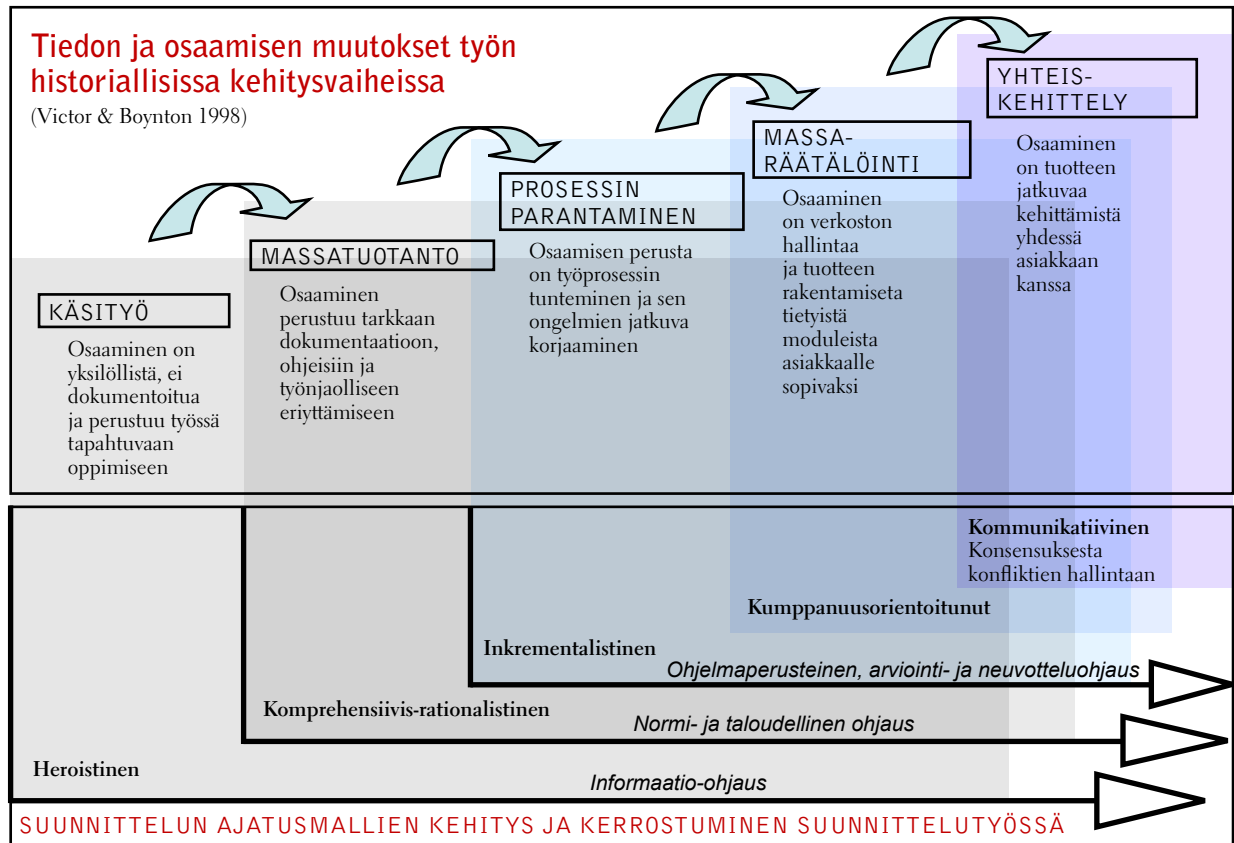
Eri ohjauskeinot ovat sidoksissa yhteiskunnan kehityksessä ilmenneisiin ohjaustarpeisiin ja tavoitteisiin, joilla niiden tuloksia halutaan kulloinkin tarkastella. Ohjaustarpeet nousevat tutkimuslaitoksissa (esiselvityksen tekijät) käydystä tieteellisestä keskustelusta ja ohjauksen tarpeet poliittis-hallinnollisesta tavoitteidenasettelusta (AYI-jaos). Hallintorakenteiden muutoshitaus luo ohjaustarpeita hallinnon sisäisen kehittämisen suhteen, kun hallinnon eri rationaliteetit ja toimintamallit kerrostuvat hallitsemattomasti ja kyky reagoida yhteiskunnallisiin ja ympäristöllisiin muutoksiin alenee.

Ohjaustarpeet: Suomi kaupungistuu. Yhdyskuntien taloudellinen kasvu ja kehittyminen ovat nostaneet tarpeen ohjata kehitystä ekotehokkaampaan suuntaan. Tällöin kaupungistumisen mukanaan tuomat edut voidaan maksimoida ja vastaavasti minimoida kehityksen mukanaan tuomat haitat. Eri tutkimustuloksissa laajasti tunnistettuja ohjaustarpeita ovat mm. yhdyskuntien hajanaisuus ja autoriippuvaisuus. Tämä ohjaustarve on myös juuri lisätty valtioneuvoston päätökseen valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista (VAT). Hallintorakenteiden muutoshitaudella tarkoitetaan lähinnä ilmenneitä paikallishallinnon ongelmia, joita yritetään PARAS-hankeella korjata. Väestörakenteen vinoutumisella viitataan tulevaan ikääntymiseen ja sen aiheuttamiin laajoihin vaikutuksiin yhdyskuntien eri tasoilla. Elinympäristöjen laatuavoitteet liittyvät

JOHDANTO – ALUEELLISEN MUUTOKSEN HALLINTA

Tiedon ja osaamisen muutokset työn historiallisissa kehitysvaiheissa

(Victor & Boynton 1998)



Ohjelmaperusteinen ohjaus yleistyi Suomen liittyttyä EU:n jäsenmaaksi vuodesta 1995 alkaen. Se on perustunut kehittämisohjelmiin ja niiden sisäisiin kehittämissankkeisiin. Myös Sektoritutkimusohjelman voidaan katsoa kuuluvan ohjelmaperusteiseen ohjausregiimiin. **Arviointiohjaus** on vahvistunut yhteiskunnan projektoituessa. On syntynyt tarve hallita jollain tapaa kasvavaa kompleksisuutta, jota ovat omalta osaltaan olleet lisäämässä myös ohjelmaperusteiseen ohjaukseen liittyvä projektiviidakko. Arviointiohjaus on moninaistunut sisäisesti luonteeltaan tilivelvollisuus-, tiedontuotanto- ja kehittämisarvioinneiksi sekä jakautunut ulkoiseen ja sisäiseen arviointiin.

Informaatio-ohjaus on ammentanut energiansa mm. kasvavan tiedon hallinnan tarpeesta ja tiedon nousemisesta kilpailu- ja menestystekijäksi. Se on myös laajentunut puhtaasti objektiiviselta asiantuntijatiedon perustaltaan kansalaisosallisuuteen liittyvään jaettuun tiedontuotantoon. **Neuvotteluohjaus** on suunnittelukommunikaation kenttä, jossa eri intressit ja toimintakulttuurit kohtaavat ja niiden välisiä konflikteja pyritään hallitsemaan. Konfliktit liittyvät usein perusjännitteeseen NPM-tyyppisen, julkis-yrityksellisen kumppanuuksia hakevan neuvotteluohjauksen sekä laajan kansalaisyhteiskunnallisen neuvotteluohjauksen välillä.

Suunnittelun ja työn historialliset kerrokset

Ohjauskeinojen historiallista kehitystä voidaan kuvata käyttäen Victorin ja Boyntonin (1998) yleistä mallia työn ja tuotannon kehitysvaiheista. He ovat erottaneet viisi vaihetta, joissa tuotannon tavat, osaaminen ja sen hallinta poikkeavat toisistaan. Vaiheet ovat käsityö, massatuotanto, prosessin jatkuvan parantamisen vaihe, massaräätälöinti (mass customization) sekä tuottajan ja käyttäjän jatkuvaan yhteistyöhön ja tuotteen uudelleenmuovaamiseen perustuva toiminta, yhteiskehittäminen (co-configuration). Vaikka tuotannon vaiheet ovat syntyneet historiallisen kehityksen tuloksena, ne kaikki ovat edelleen rinnakkain olemassa. Ne eivät siis ole toisiaan poissulkevia, vaan pikemminkin toisiaan täydentäviä. Vaiheesta toisen siirtymisen historiallisena edellytyksenä ovat olleet tekniset ja teknologiset keksinnöt. Jokainen teknologinen kumous (mm. vesivoiman valjastaminen, motorisoituminen, sähkö, tietotekniikka) on johtanut uudenlaisiin mahdollisuuksiin organisoida työtä ja tuotantoa. Esimerkiksi tällä hetkellä tietotekninen kumous on ratkaisevasti muuttamassa työnjakoa, mutta myös lisäämässä vuorovaikutuksen ja yhteistyön tarvetta. (Freeman & Louçã 2001).

Käsityölle ominaista henkilökohtaiseen "tacit knowledge" -osaamiseen perustuvaa suunnittelua edustaa heroistinen, suunnittelijan voimakkaan näkemyksen ohjaama suunnittelu (ks. Nyman 2003; Rajaniemi (2006). 1960-luvulla yleistynyt komprehensiivis-rationalistinen suunnittelu merkitsi suunnittelun

institutionalisoitumista ja normittumista (mm. RakL ja aravajärjestelmä) ja funktionalismiin pohjaavan rationalistisen kaupunkisuunnittelun yleistymistä yhdistettynä standardoituun elementtirakentamiseen. Julkishallinnollinen suunnittelu oli blueprint-tyyppistä massatuotantoa.

Inkrementalistinen suunnitteluote yleistyi Suomessa 1970-luvulla öljykriisin ja suuren maaltamuuton hiljenemisen myötä. Palaute- ja kokemustiedon hyödyntämistä ja pienin askelin etenevää suunnittelua korostaessaan inkrementalismo edusti prosessien jatkuvan parantamisen työskentelytapaa. Samalla se on neuvottelusuunnittelun metodi, jossa hyvin järjestäytyneet intressiryhmät pyrkivät edistämään omia etujaan suunnittelun konfliktitilanteissa ja saamaan aikaan win/win-tilanteita. Kumppanuusorientoitunut suunnittelu edustaa tästä edelleen jalostunutta suunnitteluotetta, jossa NPM-mallin ja governance-ajattelun hengessä julkinen ja yksityinen sektori muodostavat kasvukoalitioita ja regiimejä sekä niiden pohjalta kumppanuushankkeita (yhtiöittäminen, tilaaja-tuottajamalli). Suunnittelu tulee yhä enemmän markkinaohjautuneeksi ja asiakaspalautteeseen sekä hankearviointeihin tukeutuvaksi. Tämä vastaa jossain määrin massaräätälöintiä, mutta samalla julkisen sektorin toiminta uhkaa fragmentoitua liikaa ja kadottaa hankkeistuneen toimintansa kokonaishallinnan. Kommunikatiivinen suunnittelu viimeisimpänä vaiheena edustaa monitoimijaista yhteiskehittelyä, jossa kansalaisyhteiskunnallisuutta ja konsensuaalisuutta korostavan vaiheen jälkeen on siirrytty realistisempaan konfliktien hallinnan ajatteluun.

Inkrementalismo, kumppanuussuunnittelu ja kommunikatiivinen suunnittelu ovat kaikki erilaisia neuvotteluohjauksen muotoja. Kumppanuussuunnittelulle ovat myös ominaisia ohjelmaperustainen ja arviointiohjaus. Myös inkrementalismiin sisältyy arviointiohjauksen idea, kun aiemmista päätöksistä saadun palautetiedon pohjalta tehdään korjausliikkeitä askel askeleelta. Komprehensiivis-rationalistinen suunnitteluajattelu systematisoi normi- ja taloudellisen ohjauksen, kun taas jo heroistinen suunnittelu oli eräs informaatio-ohjauksen muoto. Informaatio-ohjausta sisältyy myös muihin suunnitteluotteisiin.

SUOSITUKSIA JA VELVOITTEITA

Normiohjauksella pyritään ohjaamaan yksityisiä toimijoita **suosituksia/velvoitteita tai menettelyjä** luomalla. Normiohjaus kattaa myös päätöksenteon rakenteet, esimerkiksi kunnan ja valtion viranomaisten formaalit suhteet kaavoituksessa. Alueiden käytön kannalta tärkeitä normiohjauksen muotoja ovat erityisesti **maankäyttö-, kaavoitus- sekä rakentamis- ja ympäristömääräykset**.

Maankäyttö- ja rakennuslaki on keskeinen normiohjauksen välineistä. Normiohjausta edustaa maankäytön suunnittelussa ja liikennesuunnittelussa mm. kaavoitusohjaus sekä rakentamisen lupamenettely. MRL:n kehittämisen tavoitteena on ollut parantaa alueiden käytön suunnittelun edellytyksiä yhdyskuntakehityksen, toimintojen sijoituksen ja ympäristön ohjauksessa kestävästä kehityksestä edistävän, ympäristöhaittoja vähentävään ja luonnonvarojen säästävään suuntaan. Muuta normiohjausta on esimerkiksi vaikuttaminen maapolitiikan edellytyksiin ja eritasoiset rakentamismääräykset.

Normiohjauksella pyritään ohjaamaan yksityisiä toimijoita. Normiohjaus kattaa myös päätöksenteon rakenteet, esimerkiksi kunnan ja valtion viranomaisten suositukset/velvoitteet tai menettelyt luomalla formaalit suhteet esimerkiksi kaavoituksessa. Alueiden käytön kannalta tärkeitä normiohjauksen muotoja ovat erityisesti maankäyttö-, kaavoitus- sekä rakentamis- ja ympäristömääräykset. Nämä ovat myös erittäin tärkeitä liikennepolitiikan toteuttamisessa. Maankäytön suunnittelua ohjaava lainsäädäntö luo edellytykset yhdyskuntarakenteelle, jossa palvelujen saatavuus ja saavutettavuus on turvattu samalla kun liikennetarvetta pyritään vähentämään. Yhdyskuntarakenteelle asetettavat tavoitteet toistuvat sekä liikenne- ja viestintäministeriön tavoitteissa että ohjelmissa. Merkittävä yhteensovittava tavoite liittyy poikkisektoraaliseen **ilmastomuutoksen hillintään ja sopeutumiseen**.

Valtioneuvoston hyväksymät valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet täsmentävät lain yleis-tavoitetta, alueiden käytön suunnittelun tavoitteita ja kaavojen sisältövaatimuksia valtakunnallisesta näkökulmasta.

Maakuntakaavan laatii maakunnan liitto ja se vahvistetaan ympäristöministeriössä. Valtion vahvistamana kaavana maakuntakaavalla on erityinen merkitys valtakunnallisten, maakunnallisten ja paikallisten tavoitteiden yhteen sovittajana.

Yleiskaavan tarkoituksena on kunnan tai sen osan yhdyskuntarakenteen ja maankäytön yleispiirteinen ohjaaminen sekä toimintojen yhteen sovittaminen. Yleiskaava ohjaa asemakaavoitusta ja muuta yksityiskohtaisempaa suunnittelua. Yleiskaava voi ohjata myös suoraan rakentamista. Yleiskaava hyväksytään kunnassa. Kuntien yhteinen yleiskaava vahvistetaan ympäristöministeriössä.

Asemakaava laaditaan alueiden käytön yksityiskohtaista järjestämistä, rakentamista ja kehittämistä varten. Asemakaava hyväksytään kunnassa.



Kuva: YM (2008)

Maankäyttö- ja rakennuslaki on keskeinen normiohjauksen välineistä. Normiohjausta edustaa maankäytön suunnittelussa ja liikennesuunnittelussa mm. kaavoitusohjaus sekä rakentamisen lupamenettely. MRL:n kehittämisen tavoitteena on ollut parantaa alueiden käytön suunnittelun edellytyksiä yhdyskuntakehityksen, toimintojen sijoituksen ja ympäristön ohjauksessa kestävästä kehityksestä edistävän, ympäristöhaittoja vähentävään ja luonnonvarojen säästävään suuntaan. Muuta normiohjausta on esimerkiksi vaikuttaminen **maapolitiikan** edellytyksiin ja eritasoiset rakentamismääräykset.

Maankäyttö on ennen kaikkea poikkisektoraalista, jonka vuoksi se parhaimmillaan mahdollistaa ja yhteensovittaa muiden politiikkasektoreiden normatiivisia tavoitteita. Koska maankäyttö on aina paikallista ohjauksen tulee myös huomioida paikalliset mahdollisuudet ja rajoitteet toteuttaessaan normatiivisia ohjauskeinoja. Monitasoinen kaavajärjestelmä on tästä selkeimpiä ohjauskeinoja (kuva). Sen perustana on kuitenkin seudullinen yhteistyö, joka myös yhteensovittaa eri politiikkasektoreiden tavoitteita. Liikenteen ja maankäytön yhteensovittamisessa yhä tärkeämpänä on myös seudulliset **liikennejärjestelmäsuunnitelmat**. **Valtaosa suunnitteluongelmista ja ohjaustarpeista juontaa juurensa seudullisen yhteistyön puutteista.**

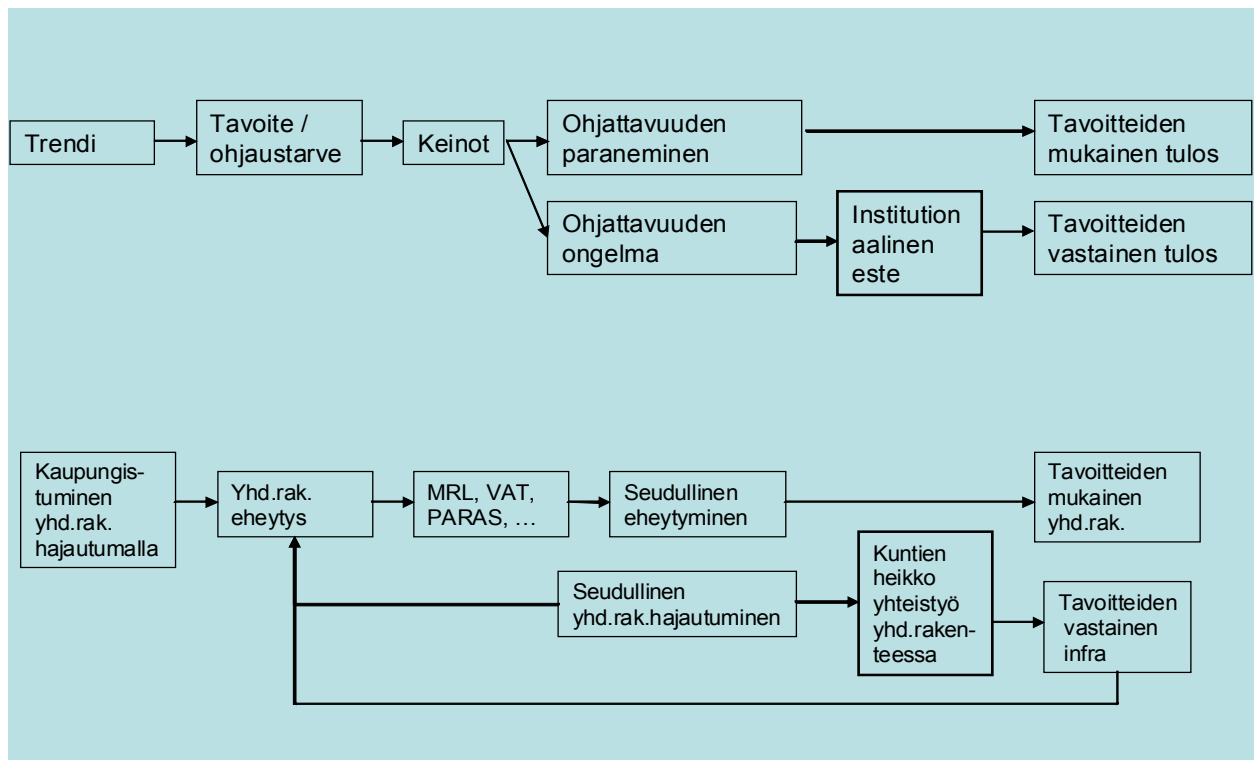
Ilmastonmuutosta pyritään hillitsemään kansainvälisin sopimuksin. Näiden sopimusten toteuttamisessa maankäytön ja liikennejärjestelmien normatiiviset ohjauskeinot ovat aivan keskeisessä asemassa laadittaessa tulevaisuuden kestävä ja kilpailukykyistä, **ekotehokasta** yhdyskuntarakennetta ja liikennejärjestelmää.

Aihepiirin tutkimuksen katvealueita voidaan jäsentää tarkastelemalla nykyisten normatiivisten ohjauskeinojen suhdetta tunnistettuihin ohjaustarpeisiin sekä poliittishallinnollisiin tavoitteisiin. Ennen kaikkea **normatiivisten ohjauskeinojen toimivuuden arviointi** nousee tältä osin yhdeksi merkittävimmistä tutkimuksen katvealueista. Tältä osin tilanne on hyvä, että käytettävissä ovat mm. juuri tarkistetut valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja valtioneuvoston liikennepoliittinen selonteko eduskunnalle.

Normiohjauksen toimivuus ja institutionaaliset esteet

Yleisiä normien toteuttamista estäviä tekijöitä ovat useat ns. institutionaaliset tekijät. Erityisesti yhdyskuntarakenteen ohjauksessa nämä institutionaaliset esteet ovat nousseet esille, kun on kysymys ollut merkittävistä moniulotteisista ohjaustarpeista kuten yhdyskuntarakenteen hajautumismuutoksesta ja sitä korjaavasta yhdyskuntarakenteen eheyttämisestä. Huolimatta useista kirjatusta tavoitteesta mm. MRL:ssä ja Valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa, ei hajautumiskehitystä ole juurikaan pystytty estämään. **Tarve näiden institutionaalisten esteiden tutkimukselle on siten merkittävä** (Setu-aivorihi 7.11.-08). Samaan

NORMIOHJAUS



Kuva: Ristimäki & Similä (2008)

normiohjauksen vaikuttavuuden tutkimustarpeeseen liittyvät myös eri sektoripolitiikkatoimenpiteiden yhdenmukaistamisen (ns.koherenssiongelma) ongelmat, normien kohtaanto-ongelmat kuten hyötyjen ja kustannusten jakautuminen. Myös sosiaalinen oikeudenmukaisuus, normien kustannustehokkuus ja ympäristövaikutukset nousevat tärkeiksi tutkimuksen katvealueiksi.

Nämä voidaan myös konkretisoida teemoiksi kuten:

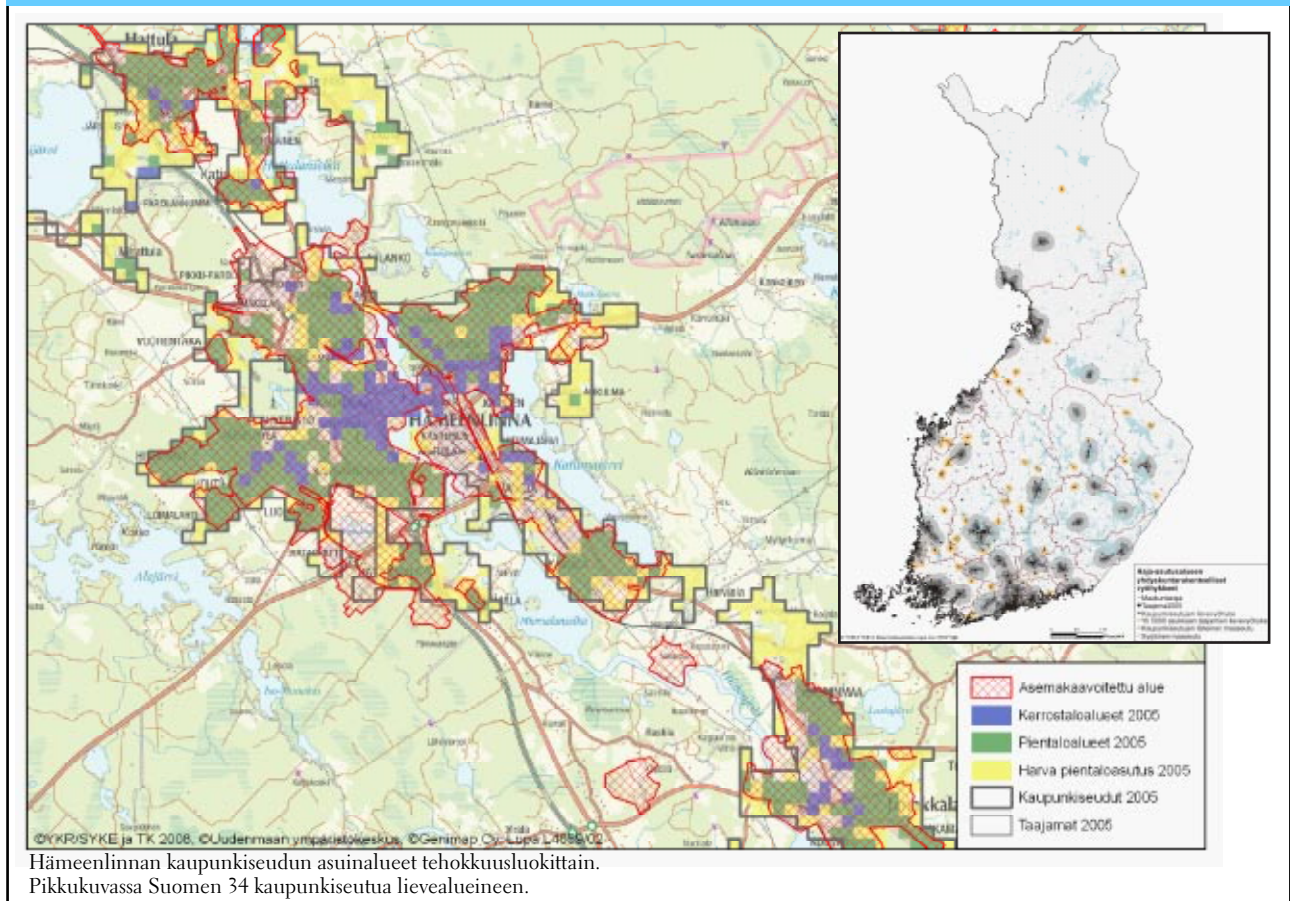
Miten ohjataan kasvavia kaupunkiseutuja niiden yhdyskuntarakenteen eheyttämiseksi ("eheyttävä suunnittelu") ja toisaalta taantuvia alueita niiden perustoimintojen turvaamiseksi ("elvyttävä" suunnittelu)?

Mitä reunaehtoja ilmastonmuutos ja sen torjumisen aiheuttamat toimenpiteet alueille asettavat ja miten niitä hallitaan? Ilmastonmuutoksen hillinnän ja ilmastonmuutokseen sopeutumisen olisi oltava vakiintunut osa maankäytön suunnittelua?

Miten sovitetaan yhteen yhdyskuntarakenteen, liikennejärjestelmän ja infrastruktuurin kehittäminen poikkisektoraalisesti eri tavoitteita huomioiden, mutta turvaten muutosten aiheuttamat paineet luonnon monimuotoisuudelle? Miten eri sektoripolitiikkatoimenpiteiden vaikutukset ovat keskenään ristiriitaisia ja vaativat yhdenmukaistamista, koherenssia? Esimerkkinä on mm. vesihuoltojärjestelmien rakentaminen kaupunkiseutuja ympäröivälle haja-asutusalueille. Sinänsä tärkeä vesihuollon ja ympäristösuojelun tavoite on johtanut siihen, että yhden sektorin toteutus on kiihdyttänyt suunnittelemattomana selvästi yhdyskuntarakenteen hajautumista hallitsemattoman hajarakentamisen myötä ja on vaikeuttanut suunnitelmallista kaupungin kasvua. Pahimmillaan se estää kestävästä yhdyskuntarakenteesta tavoitteiden toteutumista. Useilla alueilla Suomessa näin raskaan infrastruktuurin rakentaminen ei ole kestävästä yhdyskuntarakenteesta mukaista, kun arvioidaan tulevaa kaupungistumiskehitystä ja erityisesti voimistuvaa ikääntymiskehitystä. Tämä on vain yksi esimerkki siitä, miten eriytyvä aluekehitys tarvitsee erilaisia ohjauskeinoja kasvavien ja taantuvien kaupunkiseutujen ekotehokkaisuun ratkaisuihin.

Case yhdyskuntarakenteen orgaaninen hajautuminen

Yhdyskuntarakenteen seurantatietojen mukaan viimeisen 25 vuoden aikana yhdyskuntarakenteen hajautumisen selkein muoto on ollut kaupunkiseutujen reuna-alueiden laajat alhaisen tiheyden taajama-alueet, joita voidaan pitää tyypillisenä yhdyskuntarakenteen hajautumisen muotona Suomessa. Näiden alueiden merkitys yhdyskuntarakenteen hajautumiselle ja autoriippuvaisuudelle ovat keskeisiä. Edellytykset



saada näille alueille palvelutasoltaan riittävää joukkoliikennetarjontaa ovat useissa tapauksissa erittäin heikot.

Yhdyskuntarakenteen hajautumisen syntymekanismi alkaa kaupunkiseutuja ympäröivältä haja-asutusalueelta. Siellä hajarakentamisen myötä perinteiset kulttuurikylät laajenevat ja muuttuvat suunnittelemattomaksi, alhaisen tiheyden harvaksi taajama-alueeksi. Näille alueille on erittäin vaikea laatia jatkossa yleiskaavoja tai asemakaavaa, jonka vuoksi ne usein myös jäävät em. kehityksestä johtuen alhaisen tiheyden taajama-alueeksi. Alueen kaavoittamista haittaa myös usein pirstoutunut maanomistus. Lopputuloksena on useimmiten keskeneräisiä asuinalueita, joissa palvelutarjonta on heikkoa.

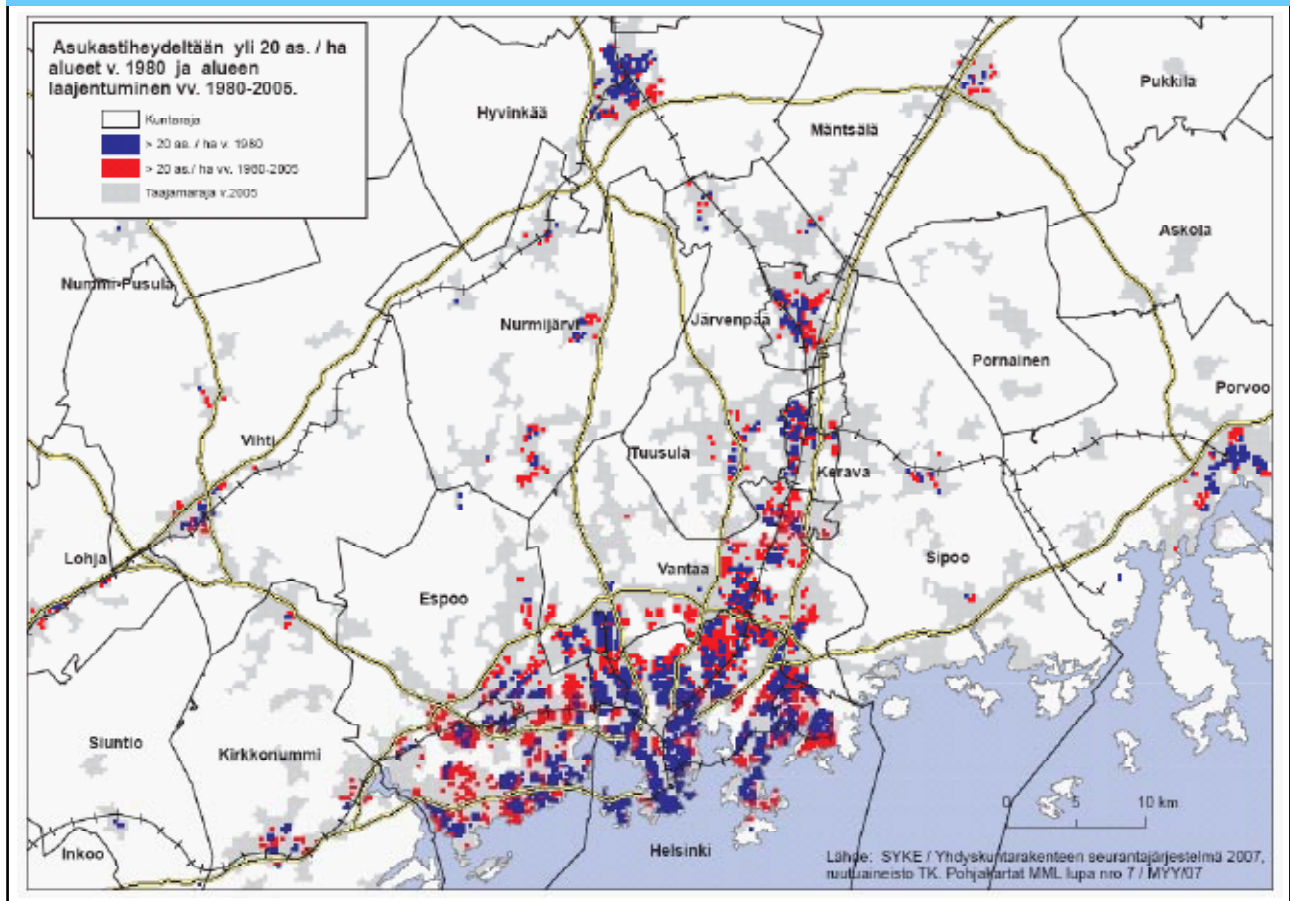
Myös infrastruktuuri kuten tieistö ja vesihuolto ovat usein suunnittelemattomuuden takia yli- tai alimitoitettuja. Selvästi on havaittavissa myös haja-asutusalueiden vesihuoltoverkostojen kautta tapahtuvaa yhdyskuntarakenteen hajautumista. Samoin virkistysalueiden suunnittelu sekä alueen itsensä että keskustaajaman tarpeiden näkökulmasta vaikeutuu. Hajautumiskehitys johtaa pahimmillaan myös sijainniltaan edullisten yhdyskuntarakenteen alueiden kehittämismahdollisuuksien rajoittamiseen ja osin hukkaamiseen.

Pitkä talouden nousukausi on laajentanut kaupunkiseutuja ja myös näiden alhaisen tiheyden taajama-alueita. Nämä alueet ovat yhdyskuntarakenteen hajautumisen kannalta ongelmallisia, koska niiden tiivistäminen myöhemmin on erittäin vaikeaa. Suurten ja keskisuurten kaupunkiseutujen taajamien maa-alasta on keskimäärin kolmannes alhaisen tiheyden taajama-alueita (aluetheokkuus alle 0,02). Osuus on selvästi alhaisin Kuopion ja suurin Porin kaupunkiseudulla. Jyväskylässä osuus on laskenut 29 prosentista 25 prosenttiin. Yleisesti osuus on laskenut hieman viimeisen 10 vuoden aikana, joten alhaisen tiheyden taajama-alueet ovat hiukan tiivistyneet. Eniten suurimmista ja keskisuurista kaupunkiseuduista ovat tiivistyneet Helsingin ja Lahden kaupunkiseudut. Helsingin kaupunkiseutu on laajentunut niin paljon, että siihen on liittynyt jo vanhoja kehyskuntien suuria taajamia. Niiden rakenne on tiheämpi kuin haja-asutusalueen kylistä taajamiksi muuttuneissa uusissa kaupunkiseudun taajamissa.

Täydennysrakentamiseen erinomaiset mahdollisuudet

Suomalaisten kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen keskimääräinen asukastiheys on kansainvälisesti verrattuna alhainen kuten myös asumisväljyys. Kantakaupungin ja metsälähiöiden väliin on jäänyt laajoja rakentamattomia alueita. Myös asumisväljyytemme alhaisuus on perua sotien jälkeen rakennetuista pienistä kerrostaloasunnoista.

NORMIOHJAUS

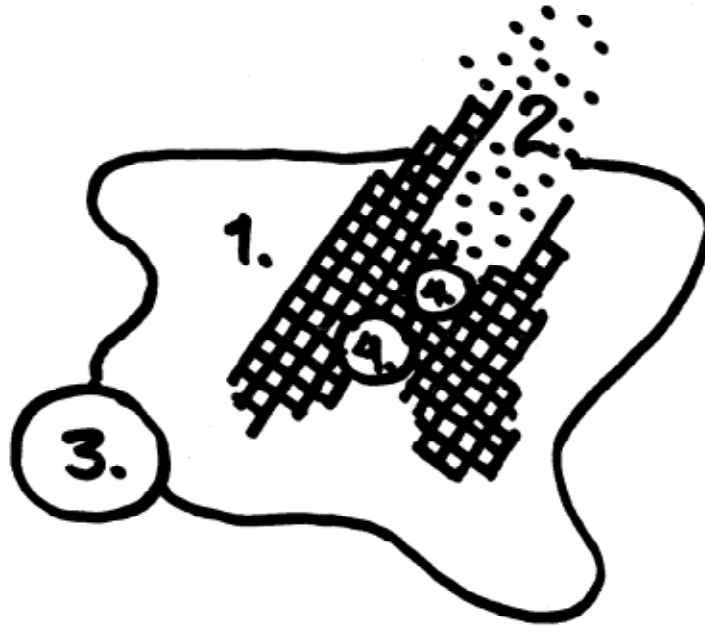


Suomen harvassa yhdyskuntarakenteessa on kuitenkin kansainvälisesti verrattuna lähes ylivoimainen mahdollisuus. Harva rakenne mahdollistaa voimakkaankin täydennysrakentamisen luonto- ja virkistysalueita uhkaamatta. Meillä on siis varaa täydennysrakentamiseen, toisin kuin useilla ennestään tiiviillä Keski-Euroopan kaupunkiseuduilla, joihin täytyy päivittäin virkistysalueet tuoda ”sisään” purkamalla rakennuskantaa.

Suomen alhainen kaupungistumisaste ja asumisväljyys toimivat täydennysrakentamisen ”moottorina”. Väestön ja ennen kaikkea asumisväljyyden kasvu kaupunkiseuduilla luo uudisrakentamistarpeen, jolla mahdollistetaan rakenteen eheyttäminen. Samoin meillä on lähes kaikilla kaupunkiseuduilla lähiörakenteesta johtuen yhdyskuntarakenteen nauhamainen perusrakenne, jolla voidaan joukkoliikenteen sekä pyöräilyn edellytyksiä merkittävästi parantaa. Autokaupunkikehitys ei ole kuitenkaan edennyt niin pitkälle, että amerikkalainen pientalomatto olisi vallannut nauhamaiset yhdyskuntarakenteen perusrakenteet.

Ylikunnallisen ja (yli-)seudullisen liikenteen osalta myös rataverkkomme luo eheyttämisen näkökulmasta merkittävät mahdollisuudet useilla kaupunkiseuduilla, ei vain pääkaupunkiseudulla. Näiden uusi hyödyntäminen on vasta alussa. Yhdyskuntarakenteen näkökulmasta oikein sijoitetulla ja mitoitettulla täydennysrakentamisella voidaan parantaa joukkoliikenteen palvelukykyä tuomalla lisää asukkaita metsälähiöiden ja keskusta-alueiden väliselle joukkoliikenteen nauharakenteelle. Tilaa on myös palveluiden ja työpaikkojen uudelle sijainnille tällä nauharakenteella. Oikein sijoitettu täydennysrakentaminen mahdollistaa samalla henkilöautoriippuvuuden vähentämisen. Täydennysrakentaminen myös turvaa merkittävien viheralueiden olemassaolon, koska näiden merkitys tällöin kasvaa yhdyskuntarakenteessa. Samalla voidaan kaupungin reuna-alueella varmistaa paremmin tuleva kaupungin kasvu, jos hallitsematon hajarakentaminen suuntautuu pääasiassa täydennysrakentamiseen.

Täydennysrakentaminen on kuitenkin vain mahdollisuus. Se vaatii merkittävää muutosta nykyiseen yhdyskuntarakenteen kehitykseen ja suunnitteluun sekä ennen kaikkea suunnittelun käytäntöön. Erityisesti se vaatii muutosta maapolitiikan käytäntöön, johon laissa on jo valmiina työkalut. Se vaatii luopumista sektorijäittelystä kohti yhdyskuntarakenteen kokonaiskäsitystä. Täydennysrakentaminen on kuitenkin erittäin vaativaa. Pahimmillaan täydennysrakentaminen sijoittuu väärin ja suuntautuu tärkeille virkistysalueille heikentäen elinympäristön laatua. Eheyttävä täydennysrakentaminen korostaa myös paikallisia ominaispiirteitä eikä siihen ole yhtä patenttiratkaisua, joka sopii kaikille kaupunkiseuduille.



Yhdyskuntarakenteen ongelmia suhteessa maankäytön suunnitteluun: 1) ylisuuri kaavavaranto 2) keskeneräiset alueet 3) yksittäiset kuntarakennetta hajottavat kaavat 4) käyttämättömäksi jääneet alueet (Salmi 1997)

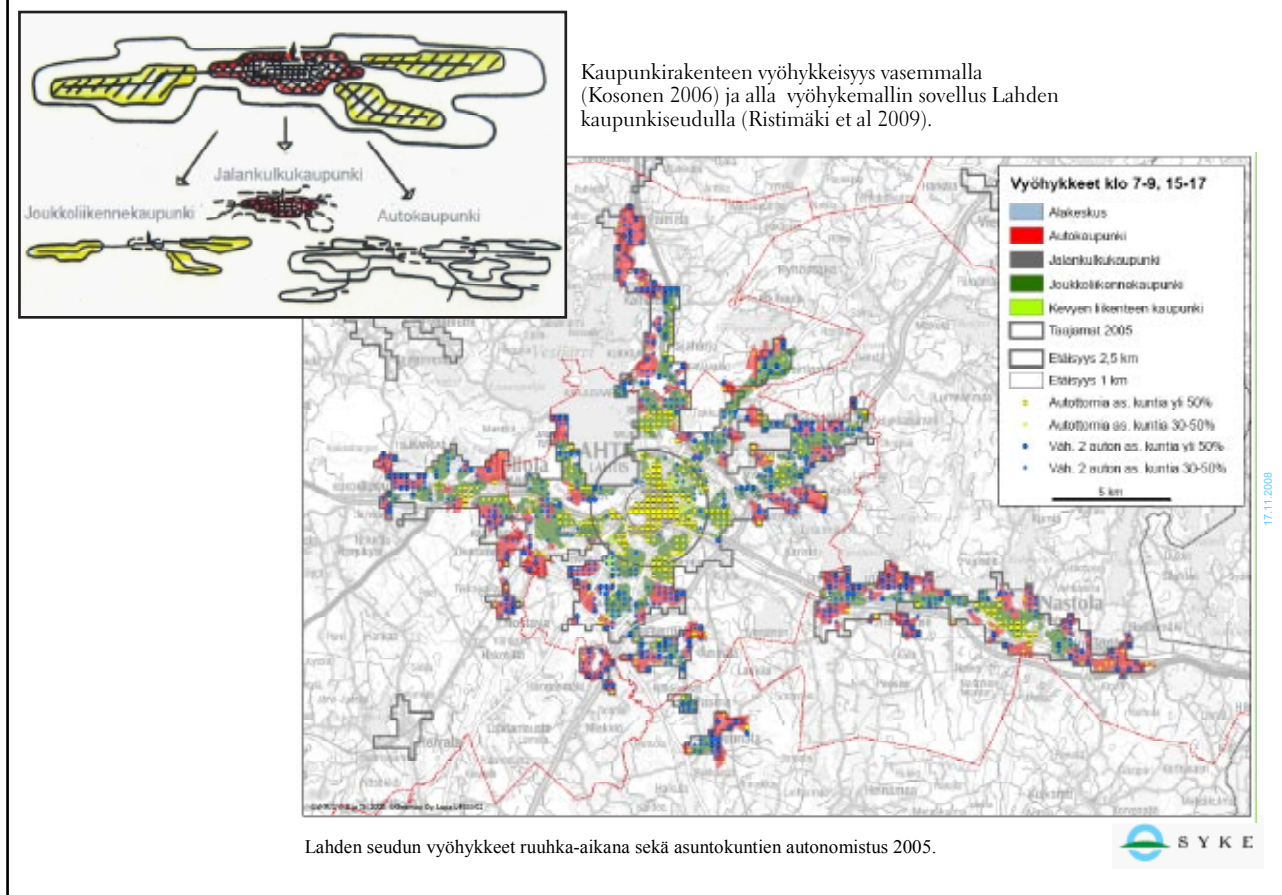
Yhdyskuntarakenteen paikallisuus ja suunnittelupolitiikkojen arviointi

Aemakaavoitus ei ole pysynyt kaupunkikehityksen vauhdissa mukana kasvavilla kaupunkiseuduilla 2000-luvulla. Kaupunkiseutujen taajama-alueet laajenevat puolet nopeammin kuin asemakaavoitettu taajama-alue. 10 000 asukasta saavat aikaan saman verran uutta asemakaavoittamatonta taajamaa kuin 95 000 asemakaava-alueelle sijoittuvaa asukasta (Immonen & Oinonen 2008).

Yhdyskuntarakenne on aina sidoksissa paikallisiin ominaispiirteisiin. SYKE:n kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen vertailututkimukset ja seurannat ovat perustuneet paljolti homogeenisten alueiden tunnistamiseen eri kaupunkiseuduilta, joiden kehitystä verrataan. Nämä vertailutulokset kertovat tärkeää tietoa kattavasti koko Suomen yhdyskuntarakenteen yleisistä kehityssuunnista ja eri kaupunkiseutujen poikkeamiset tästä suunnasta. Tutkimustulosten mukaan erot eri seutujen välillä selittyvät paljolti sekä erilaisilla volyymimuutoksilla että paikallisilla ominaispiirteillä kuten fyysiset ja morfologiset tekijät sekä erilaiset hallintorakenteet ja suunnittelupolitiikat ja ennen kaikkea maapolitiikan toteuttaminen (mm. Ristimäki ja Pitkäranta 1993, Ristimäki et al. 2003)

Yhdyskuntarakenteen ohjauskeinoja arvioitaessa normatiiviset ohjausvälineet ovat useiden tulosten mukaan kohtuullisen hyvässä kunnossa muutamia perustavan laatuisia oikeudellisia kysymyksiä lukuun ottamatta, joiden realistinen muuttaminen on todettu poliittisesti erittäin vaikeaksi. Kansainvälisesti tarkastellen Suomen kaavajärjestelmä on varsin hyvä. Suurin poikkeus on perusrakennusoikeus, josta seuraa monia haittoja (Virtanen 1996). Yhdyskuntarakenteen kehityksen ongelmien syiksi on ennemminkin koettu nykyisten ohjausvälineiden heikko käyttö suunnittelua harjoittavissa elimissä. Erottamalla yhdyskuntarakenteen kehitykseen vaikuttavista paikallisista tekijöistä em. fyysisten ja morfologisten vaikutusten osuus, voidaan paremmin arvioida sitä mikä rooli jää eri suunnittelupolitiikkojen ja hallintorakenteiden vaikutuksille yhdyskuntarakenteen kehityksen ohjaajina.

Näiden paikallisten fyysisten ja morfologisten tekijöiden tarkempaa tunnistamista ja analyysia varten SYKE:ssä kehitetään useiden kaupunkien kanssa yhteistyössä liikenteen ja maankäytön vyöhykeanalyysia. Siinä yhdyskuntarakennetta ei jaeta modernin kaupunkikäsityksen tavoin asumiseen, työpaikkoihin ja palveluihin vaan lähtökohtana on tunnistaa liikennekäyttäytymiseltään erilaisia yhdyskuntarakenteen alueita ja rakenteita sekä näihin perustuvaa suunnittelupolitiikkaa.



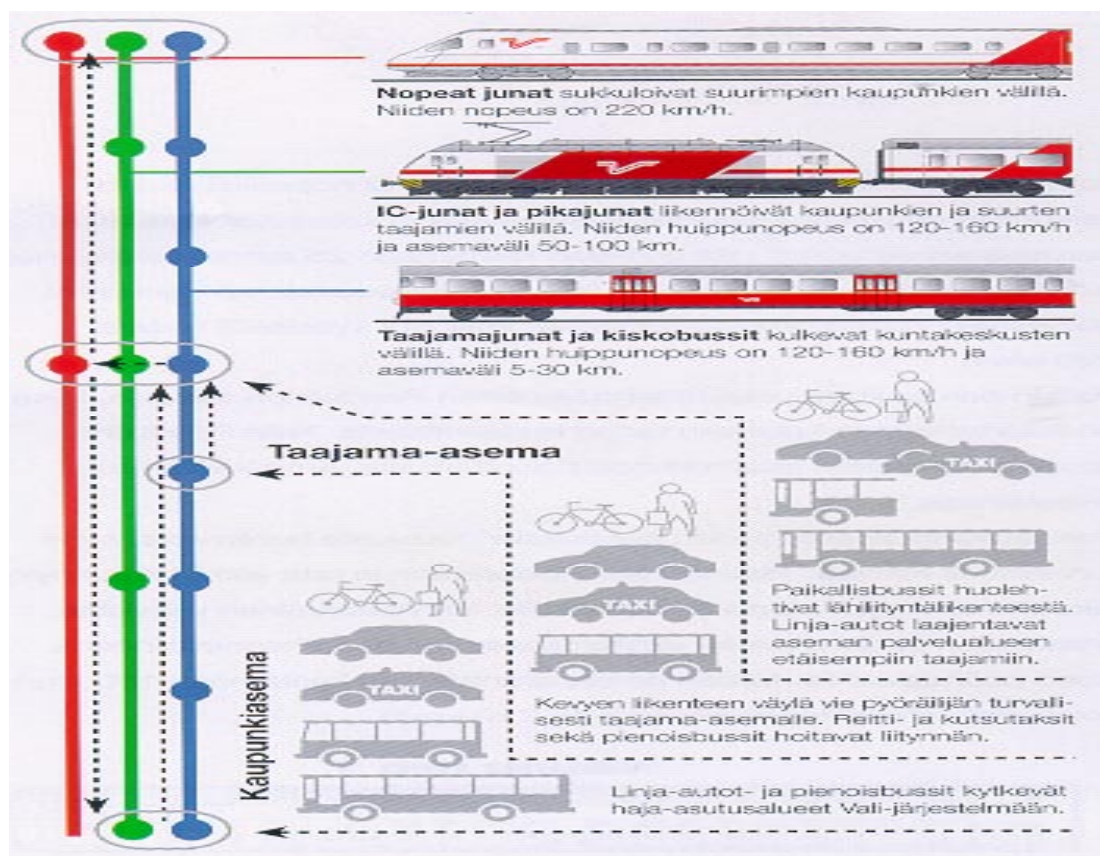
Yhdyskuntarakenteen eheyttäminen ja vyöhyketarkastelu täydennysrakentamisen välineenä

Yhdyskuntarakenteen hajautumiskehitykseen liittyy keskeisenä ilmiönä useissa tutkimuksissa todettu henkilöautoon perustuvan liikenteen voimakas lisääntyminen. Itse itseään ruokkivan yhdyskuntarakenteen hajautumista aiheuttavan kiertokulun lopputuloksena on yhdyskuntarakenteen toiminnan yhä suurempi riippuvaisuus henkilöauton käytöstä. Yhtenä merkittävänä tekijä vyöhykemallin kehittämiselle onkin ollut juuri hajautumista ruokkivan kiertokulun kääntäminen pyörimään päinvastaiseen, eheyttävään suuntaan. Vyöhykemallin lähtökohtana onkin tukea yhdyskuntarakenteen täydennysrakentamista, jonka tuloksena on henkilöautoriippuvuuden väheneminen (Ristimäki et al. 2007)

Käytännössä vyöhykemalliin perustuvassa suunnittelussa se tarkoittaa keskittymistä aiempaa enemmän sijainninsuunnitteluun yhdyskuntarakenteen kokonaisvaltaisen rakenteen ja toiminnan tunnistamisen kautta. Se on tässä mielessä paluuta kokonaisvaltaisen suunnitteluun, jossa tunnistetaan eri liikkumismuodot ja niitä vastaavat yhdyskuntarakenteet nykyistä paremmin suunnittelun lähtökohtina. Sektorikohtainen suunnittelu ei ole juurikaan pystynyt hillitsemään olemassa olevaa yhdyskuntarakenteen hajautumisongelmaa, pikemminkin se on osittain sen tulosta. Sektorisuunnittelussa yhtenä lähtökohtana on ollut lähinnä mahdollisimman hyvä saavutettavuus kaikkialle ilman tiestön ruuhkautumista, joka on tarkoittanut henkilöauton yliverstaista asemaa suunnittelussa muiden liikennemuotojen kustannuksella. Vyöhykemallia kehitetään Suomessa yhtenä eheyttämisen konkreettisena välineenä ja sen kehittäminen on vielä kesken. Selväksi on kuitenkin jo tullut se, että vyöhykemalli tarkoittaa samalla uuden kaupunkikäsityksen ja käsitteistön muodostamista modernin sektorisuunnitteluun perustuvan kaupunkikäsityksen tilalle.

Vyöhyketarkastelun kehitystyö laajenee

Vyöhykemallia on jo toteutettu usealla eri kaupunkiseudulla Euroopassa varsin pitkään (mm. van Wee & van der Horn 1996). Näistä saadut kokemukset ovat siten jo käytössä. Myös Suomessa erityisesti Kuopion suunnittelussa vyöhykemallia on kehitetty jo pidempään hyvällä menestyksellä (Kosonen 2007). Kuopion kokemusten rohkaisemana perustettiin v. 2005 usean suomalaisen suuren ja keskisuuren kaupunkiseudun sekä Suomen ympäristökeskuksen epävirallinen yhteistyöverkosto KARA, jonka puitteissa vyöhyketarkastelun kehitystyötä pyritään kehittämään ja edistämään (Ristimäki 2008 et al.). Tavoitteena on myös jäsentää seurantatiedon tuotanto palvelemaan vyöhykeanalyysissä tarvittavaa tietoa.



Esimerkkejä keinoista liikenteen hiilidioksidipäästöjen vähentämiseksi

Keino	Hiilidioksidipäästöjen vähenemä
Yhdyskuntarakenteen eheyttäminen	Vuosittain noin 0,2 miljoonaa tonnia vuoteen 2020 mennessä ja 1,1 miljoonaa tonnia vuoteen 2050 mennessä liikennetarpeen vähentyessä
Joukkoliikenteen edistäminen muun muassa suosimalla raideliikenteen investointeja	Välitön vaikutus on noin 0,2 miljoonaa tonnia vuodessa henkilöautoliikenteen vähenemisen seurauksena. Välillinen, pitkällä aikavälillä esiin tuleva vaikutus on paljon isompi ja seurausta siitä, että investoinnit joukkoliikenteeseen ohjaavat maankäyttöä.
Uusiutuvien energialähteiden käytön lisääminen	Biopolttoaineiden käyttöä lisäämällä 0,5-1,5 miljoonaa tonnia vuodessa riippuen biopolttoaineen elinkaaren aikaisten päästöjen määrästä
Ajoneuvoteknologian täysimääräinen hyödyntäminen	Noin 2 miljoonan tonnin vuotuinen vähennys vuoteen 2050 mennessä, jos komission esittämät EU-säännökset tulevat voimaan ja autokanta uusiutuessaan tulee vähäpäästöisemmäksi.
Liikenteen hinnoittelu	0-1,4 miljoonaa tonnia vuodessa riippuen siitä, miten paljon liikenteen maksut vähentävät ajettuja kilometrejä.
Vaikuttaminen asenteisiin	Yhteensä jopa 2 miljoonaa tonnia vuoteen 2050 mennessä, jos ihmiset saadaan muuttamaan liikkumiseen liittyviä valintojaan ympäristöystävällisemmiksi.

(Valtioneuvoston liikennepoliittinen selonteko eduskunnalle 2008)

TALOUDELLINEN OHJAUS

KÄYTTÄYTYMISMALLIEN OHJAUS

Taloudellisessa ohjauksessa **suositaan tiettyä käyttäytymismallia suhteessa toisiin joko positiivisilla tai negatiivisilla palkkioilla**. Tyypillisiä ohjauskeinoja ovat tuet, verotus ja maksut. Taloudellinen ohjaus on kytköksissä kuntien itsehallintoon (esim. lupamaksut). Merkittävä taloudellinen ohjauskeino on myös sektorikohtainen tulosohtaus (Setu-aivorihi 7.11.2008)

Alueellisen kehityksen näkökulmasta taloudellisten ohjauskeinojen mahdollisuudet liittyvät veropolitiikkaan (polttoainevero, ajoneuvovero, työmatkojen verovähennysoikeus), avustusten ja tukien suuntaamiseen (esim. pienten kuntien aluearkkitehti- ja yleiskaavatuki, ARA:n kunnallistekniikan tuki ja korkotukilainat). Lisäksi taloudellisen ohjauksen työkalupakkiin kuuluvat erilaiset kompensatiot, tariffit ja maksut sekä liikennejärjestelmien avustukset. Taloudelliseksi ohjaukseksi voidaan mieltää myös resurssien allokointi (esimerkiksi maankäytön suunnittelun asiantuntemus kunnissa).

Taloudelliseen ohjaukseen liittyy myös kysymys Miten sovitetaan yhteen työvoiman liikkuvuus ja kestävä yhdyskuntarakenne? Miten työvoiman ja työpaikkojen erikoistumisen aiheuttama liikkuvuuden kasvu on yhteen sovitettavissa kestävä kaupunkirakenteen näkökulmasta.



Valtakunnallisen aluerakenteen eriytyminen ja väestön ikääntyminen

YKR-kylärajauksen tavoitteena on tiheimmin asuttujen maaseutualueiden tunnistaminen ympäröivästä harvempaan asutusta maaseudusta sekä tiheimmin asutusta taajama-alueesta. Maaseudun kyläasutuksen muutokset ovat taajama-alueen muutoksiin verrattuna useimmiten hitaita, jolloin sen kuvaamiseksi tarvitaan mahdollisimman pitkä aikaväli. YKR-kylärajauksen viisivuosisittaiset poikkileikkausvuodet vuodesta 1980 lähtien mahdollistavat pitkän kehityskulun suhteellisen tarkan kuvaamisen. Aikaväli kattaa voimakkaita talouden nousu- ja laskukausia, mutta myös yhdyskuntarakenteen eri kehitysvaiheita.

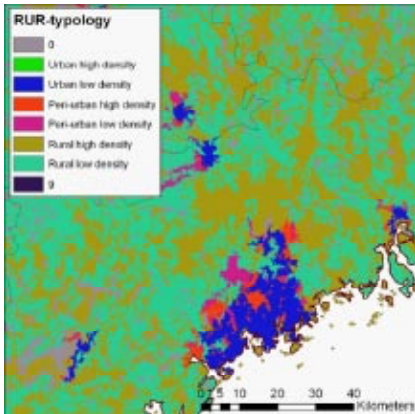
Kylärajauksen lähtökohtana on fyysisen rakennuskanta ja sen muodostamat rakennus- ja väestötiheydet. Ajallinen ja alueellinen vertailtavuus ovat tärkeitä ”vakioita”, joilla voidaan tarkastella maaseudun rakennemuutoksen vaikutuksia yhdyskuntarakenteeseen ja sen alueellisia vaihteluita Suomessa.

Fyysisen kylärajauksen käyttö maaseudun yhdyskuntarakenteen suunnittelussa mahdollistaa siihen liitettävien muiden paikkatietojen käytön. Maaseudun suunnittelussa merkittävien luonnonolosuhteiden ja kulttuuriympäristöjen tiedot ovat kohtuullisen hyvin kartoitettu. Palvelurakenteen osalta kylärajaukseen on liitetty tiedot päivittäistavarakaupoista ja kouluista. Samoin kyläalueisiin on juuri liitetty tietoa myös yhteisistä vesihuoltojärjestelmistä. YKR-tietokannan liittäminen kylärajaukseen mahdollistaa useiden eri suunnitteluongelmien tarkemman kuvauksen. Erityisesti työssäkäyntitiedot ja väestön ikäjakaumatiedot sekä loma-asutuksen uudet tarkistetut tiedot ovat tärkeitä kyläalueiden suunnittelun lähtötietoja. Varsinkin loma-asutuksen ja ikääntymisen vaikutus yhdyskuntarakenteeseen mökkiseuduilla on merkittävä. Tästä käytetään myös nimitystä ”piilevä aluerakenne”.

Kylärajaus mahdollistaa myös entistä tarkemmin maankäyttö- ja rakennuslaissa ja valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa mainittujen yhdyskuntarakenteen tavoitteiden toteutumisen seurannan. Yhdyskuntarakenteen hajautumisen ja eheytyksen näkökulmasta esimerkiksi reunakylämuuttumista taajama-alueiksi voidaan tarkastella suhteessa suunnitteluvälineisiin. Esimerkiksi osa taajama-alueesta on syntynyt suunnitelmallisesti asemakaavoituksella, mutta varsin merkittävä osa myös kyläalueen tiivistymisellä taajama-alueeksi.

TALOUDELLINEN OHJAUS

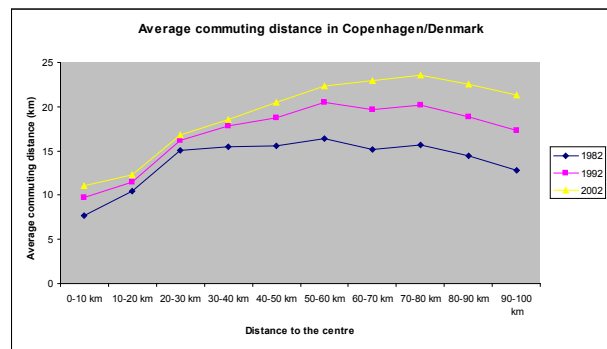
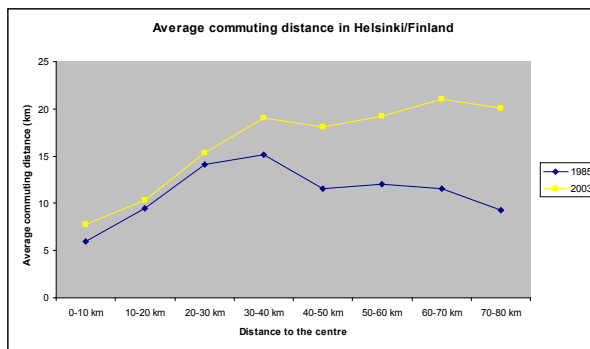
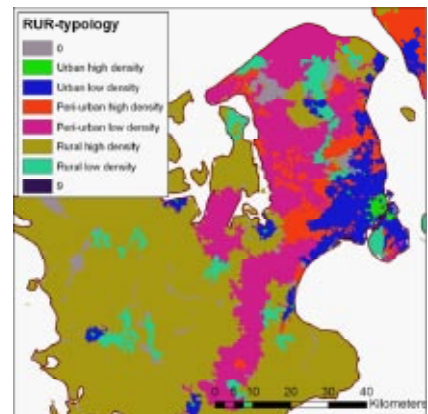
Helsinki/Finland
Avg. commuting distance
at 0-80 km from centre
(night population): 11,9 km
Employees 406 000



Kansainväliset vertailuanalyysit kertovat suunnittelupolitiikan eroista ja yhtäläisyyksistä, Case Helsingin ja Kööpenhaminan vertailuanalyysi.

Diagrammissa keskimääräinen työmatkan pituus etäisyysvyöhykkeittäin. Kartoissa Corine-aineistosta muokattu kaupunki-maaseutuluokitus Plurel-hankkeessa. (Helminen & Ristimäki 2008)

Copenhagen/Denmark
Avg. commuting distance
at 0-80 km from centre
(night population): 15,1 km
Employees 1 015 000

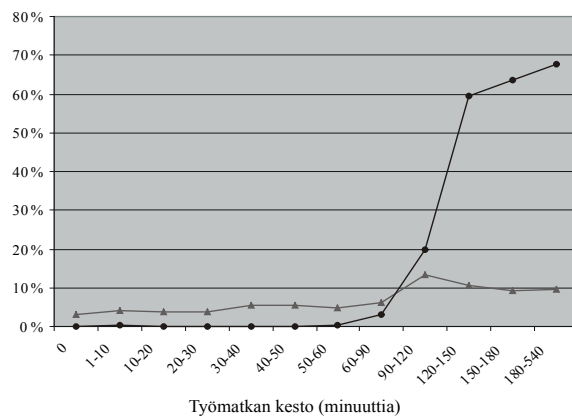
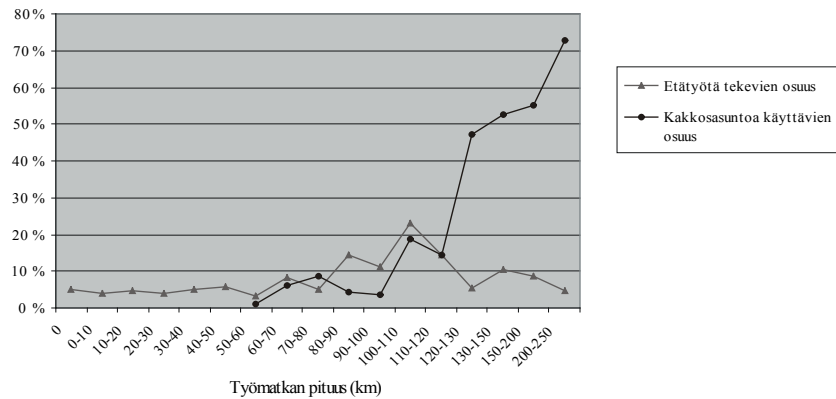


Maaseudun suunnittelussa on pitkään ollut käytössä ns. edullisuusvyöhyketarkastelu, jonka pohjana on pitkälti ollut Pekka V. Virtasen väitöskirja vuodelta 1974 (Virtanen 1974). Menetelmän peruslähtökohdat ovat edelleen käyttökelpoisia, mutta nykyinen maaseudun voimakas rakennemuutos ja eriytyvä kehitys on nostanut tarpeen menetelmän uudistamiseksi.

Työmatkojen verovähennysoikeus

Kuvan työmatkojen keskimääräinen pituus eri etäisyysvyöhykkeillä kertoo työssäkäyntialueen laajenemisesta Helsingin ja Kööpenhaminan alueella. Kummassakin massa on käytössä työmatkojen verovähennysoikeus. Se on merkittävä taloudellisen ohjauksen väline Suomessa. Sen kustannus oli v. 2007 yhteensä noin 1,3 mrd euroa. Maksimikorvaus on noussut muutamassa vuodessa 4000 eurosta 7000 euroon per työllinen. Tavoitteena on ollut työvoiman liikkuvuuden lisääminen, mutta se on myös samalla hajauttanut yhdyskuntarakennetta. Sen muuttamiseen liittyy myös merkittäviä kohtaanto-ongelmia. Talouden rakennemuutoksen vuoksi vähennys tukee esim. syrjäseutuja.

TALOUDELLINEN OHJAUS



CASE: Pitkät työmatkat ja kakkosasuminen

SYKE:ssä selvitettiin v.2002 työmatkan pituuden suhde viikoittaiseen työssäkäyntiin ja arvioitiin todellinen pitkien työmatkojen aiheuttama kilometrisuorite. YKR-aineiston perusteella alle 150 kilometrin työmatkojen kokonaissuorite vuonna 1998 oli noin 190 miljoonaa kilometriä viikossa, mikäli kaikki tekisivät työmatkan viisi kertaa viikossa. Työvoimatutkimuksen aineiston perusteella kotona tai mökillä tehty kokonaiset etätyöpäivät vähentävät viikon aikana työmatkojen kokonaissuoritetta 0,7 % alle 150 kilometrin matkoilla. Tämän perusteella viikossa noin 1,3 miljoonaa kilometriä (lennuntietä) työmatkoja jää tekemättä kotona tehtyjen kokonaisten etätyöpäivien ansiosta. Pitkillä 50-150 kilometrin työmatkoilla kotona tehty päivät vähentävät 1,8 % työmatkalaisten viikoittaisesta kokonaissuoritteesta. Tutkimusaineiston perusteella Suomessa noin 12 000 normaalisti työmatkaa tekevää työntekijää tekee viikossa vähintään yhden kokonaisen päivän etätyötä kotona tai mökillä. Tutkimusviikolla työskennelleillä alle 300 kilometrin työmatkaa tekevillä kotona tehtyjen päivien osuus on kaikkiaan vain noin 0,3 % kaikista tutkimusviikon työpäivistä.

Yli 100 kilometrin matkoilla kakkosasunto on merkittävin kodin ja työpaikan välisen työmatkan tekemiseen vaikuttava tekijä, sillä työmatkan kestäessä yli kaksi tuntia suurimmalla osalla on kakkosasunto lähempänä työpaikkaa. Tutkimusviikolla tehtyjen alle 300 kilometrin matkojen kokonaissuoritteesta kakkosasunnnot tai laivalla työskentely vähentävät noin 8 %. Pituudeltaan 50–300 kilometrin matkojen kokonaissuorite on YKR-aineiston perusteella noin 110 miljoonaa kilometriä, mikäli jokainen tekisi työmatkan viisi kertaa viikossa. Noin 29 % (noin 30 miljoonaa kilometriä) näistä matkoista jää tekemättä ja pitkä työmatka korvautuu lyhyemmällä kakkosasunnolta tehdyllä matkalla mikäli ne, joilla on kakkosasunto lähempänä työpaikkaa tekisivät kodin ja työpaikan välisen työmatkan vain kerran viikossa edestakaisin. Mitä pidemmäksi matka muodostuu, sitä harvemmin se tehdään päivittäin (Helminen et al. 2003)

1.



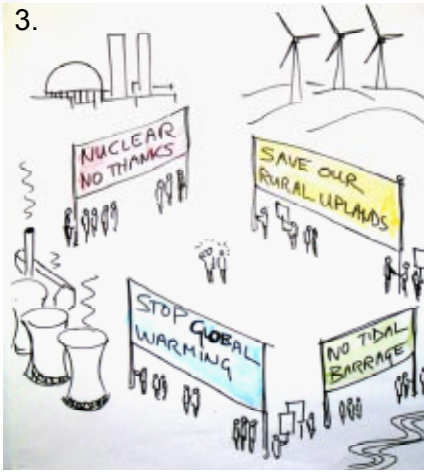
Yhdyskuntarakenteen tulevaisuus,
Case: Plurel scenarios
(Ravetz 2008)

1. Hypertech
2. Extreme water
3. Peak oil
4. Walls & enclaves

2.



3.



4.



Taloudellinen ohjaus ja teknologiset innovaatiot

Suomen kaupungistumisen voimistuessa yhdyskuntarakenteen kehittäminen avainasemassa Ilmastonmuutoksen hillinnän ja sopeutumisen tavoitteiden näkökulmasta. Merkittävä osa vuoden 2050 rakennuskannasta ja yhdyskuntarakenteesta on vielä rakentamatta. Tämä antaa mahdollisuuksia eheyttää yhdyskuntarakenteitamme täydennysrakentamisella. Toisaalta hajautumiskehityksen jatkuessa yhdyskuntarakenne voi entisestään hajaantua. Tämän rakentamattoman potentiaalin tarkempaa tutkimusta tulisi lisätä. Samoin tulevat liikennejärjestelmien teknologiset innovaatiot ja niiden vaikutukset (mm. leviäminen ja hyödyntäminen) tulisi paremmin arvioida osana tulevaisuustutkimusta.

Eheyttäminen edellyttää kokonaisvaltaisen liikenteen ja maankäytön vuorovaikutuksen yhteensovittamista kestäväällä tavalla ja vaatii irtaantumista kulkumuoto- ja hankekohtaisesta ajattelusta. Maankäytön tehostaminen ja liikennetarpeen vähentäminen yhdyskuntarakennetta eheyttämällä avainasemassa.

Yhdyskuntarakenteen ja teknologiakehityksen arviointi: valuuko teknologian kehityksellä aikaansaattava päästöjen väheneminen yhdyskuntarakenteen hajautumisen, liikenteen kasvun ja autoriippuvaisuuden myötä hukkaan vai voidaan yhdyskuntarakenteen eheyttämisellä vähentää liikennettä ja voimistaa teknologian hyötyjä kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisessä?

Nykyinen poikkeuksellisen hajanainen yhdyskuntarakenne mahdollistaa yhdyskuntarakenteen eheyttämisen tärkeitä luontoarvoja vaarantamatta. Oikein sijoitettu täydennysrakentaminen tukee joukkoliikennettä, pyöräilyä, kävelyä ja lähipalveluita sekä vähentää autoriippuvaisuutta. Eheyttäminen vaatii kuitenkin tuekseen vahvaa maapolitiikkaa ja seudullisen maankäytön tukemista valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden (VAT) periaatteiden mukaisesti. Aiemmin mainittuja institutionaaliset esteet ovat tämän vuoksi tärkeitä tutkimusteemoja.

Yhdyskuntarakenteen ohjauskeinojen arviointi tutkimustulosten perusteella: useat nykyiset skenaariot perustuvat optimistisempaan kuvaan tulevasta yhdyskuntarakenteen kehityksestä kuin seurantatietojen mukainen kehitys osoittaa.

Tulevaisuuden ennakointi: Yhdyskuntarakenteen trendit ja tulevaisuustarkastelu eri tulevaisuuspolkuja ja kansainvälisiä vertailuja hyödyntäen. Tulevaisuusanalyysien käyttö arvioinneissa.

KEHITYKSEN OHJELMOINTI?

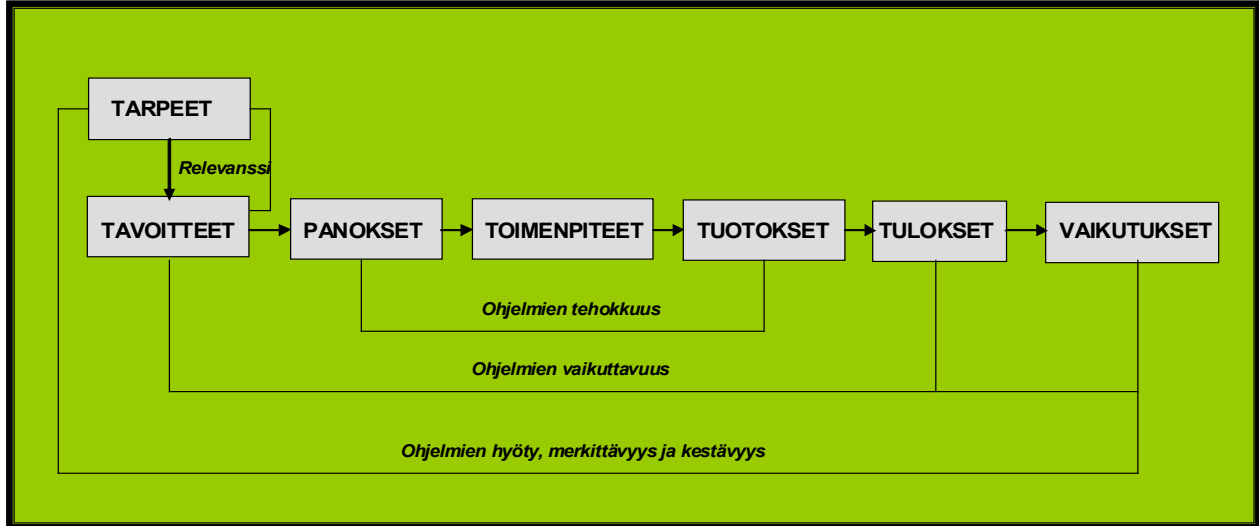
Ohjelmaperusteinen ohjaus perustuu ajatukseen, että **kokoavilla tavoite- ja strategiaohjelmilla** ja niitä toteuttavilla kehittämishankkeilla on ohjattavissa systemaattisella tavalla alueiden ja yhdyskuntien kehitystä haluttuun suuntaan.

Esimerkiksi valtionhallinnon tulosohjausmatriisi ”pyrkii sovittamaan yhteen toiminnanohjauksen sekä toimialan tavoitehierarkian ottaen huomioon valtiovarainministeriössä valmistellut uudistukset tulosohjauksen terävöittämiseksi ja tilivelvollisuuden parantamiseksi” (Valtiovarainministeriö 2003). Tässä tulosohjausmatriisissa ohjelmaperusteinen toiminnanohjausprosessi jaetaan kahdeksaan eri vaiheeseen: Yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden asettamiseen, toiminnallisten tulostavoitteiden asettamiseen, toiminnan kohdentamiseen, toimijoiden määrittelyyn, toteutuksen seurantaan sekä tulosprismassa tarkoitettuun tehokkuuden, taloudellisuuden ja vaikuttavuuden seurantaan. Vaikuttavuuden arviointi on matriisissa määriteltä omaksi erilliseksi vaiheeksi. Arviointi täydentää seurannalla saatavaa tietoa. Valtionhallinnon ohjelmaperusteinen toiminnanohjaus korostaa siis ohjaus- ja johtamisprosessia lähtien hallituksen ja ministeriöiden vastattavaksi tulevista yhteiskuntapoliittisista tavoitteista (Valtiovarainministeriö 2003).

Edellä kuvattu **ohjelmaperusteinen kokonaismalli** on yleisesti käytetty varsinkin EU:n aluekehitysohjelmissa. Malli on luonteeltaan varsin lineaarinen ja mekanistinen, eikä sovellu parhaalla mahdollisella tavalla nykyisen kompleksisen ja verkottuneen kehityksen ohjaamiseen varsinkaan tilanteissa, joissa ohjelmien arvioinnilta odotetaan myös tietoa miksi ja miten ohjelma tuotti vaikutuksensa. Esimerkiksi Valovirran (2006) mukaan lineaariset arviointimallit ovat liian ylhäältäpäin ohjautuvia. Ne eivät huomioi epäsuoraa ja epämuodollista vaikuttamistapaa, eivätkä varsinkaan sosiaalisia verkostoja ja vuorovaikutuksen monisuuntaisuutta.

Arviointitutkimuksen ja arviointiohjauksen piirissä onkin kehitteillä uusia, paremmin kehityksen kompleksisuuden ja verkostomaiset rakenteet huomioon ottavia ja paremmin kysymyksiin miten ja miksi vastaavia malleja. Esimerkiksi Chen (2005) on kehittänyt ohjelma-arvioinnin mallia paremmin kompleksiseen kehitykseen soveltuvaksi. Hän on pohtinut erityisesti sitä, miksi ja miten jokin ohjelma tuottaa vaikutuksia. Chenin malli pohjautuu ohjelmateoriaan, jossa ns. toimintamalli (action model) ja ns. muutosmalli (change model) yhdistyvät.

Alueellisten kehittämisohjelmien peruselementit



(Roininen 2008 soveltaen lähteestä: Harrinvirta ym., 1998).

Alueellisen kehityksen hallinnan ja ohjauksen näkökulmasta ohjelmaperusteinen ohjaus näyttäytyy yllä olevan kuvan kaltaisena **tavoitehierarkkisena apparaattina**, jolla yhdistetään toisiinsa toiminnan tarpeet, tavoitteet, panokset, toimenpiteet, tuotokset, tulokset ja vaikutukset sekä näiden kytkennöistä syntyvät ohjelman relevanssi, tehokkuus, vaikuttavuus, hyöty, merkittävyys ja kestävyys (Roininen 2008 soveltaen lähteestä: Harrinvirta ym., 1998).

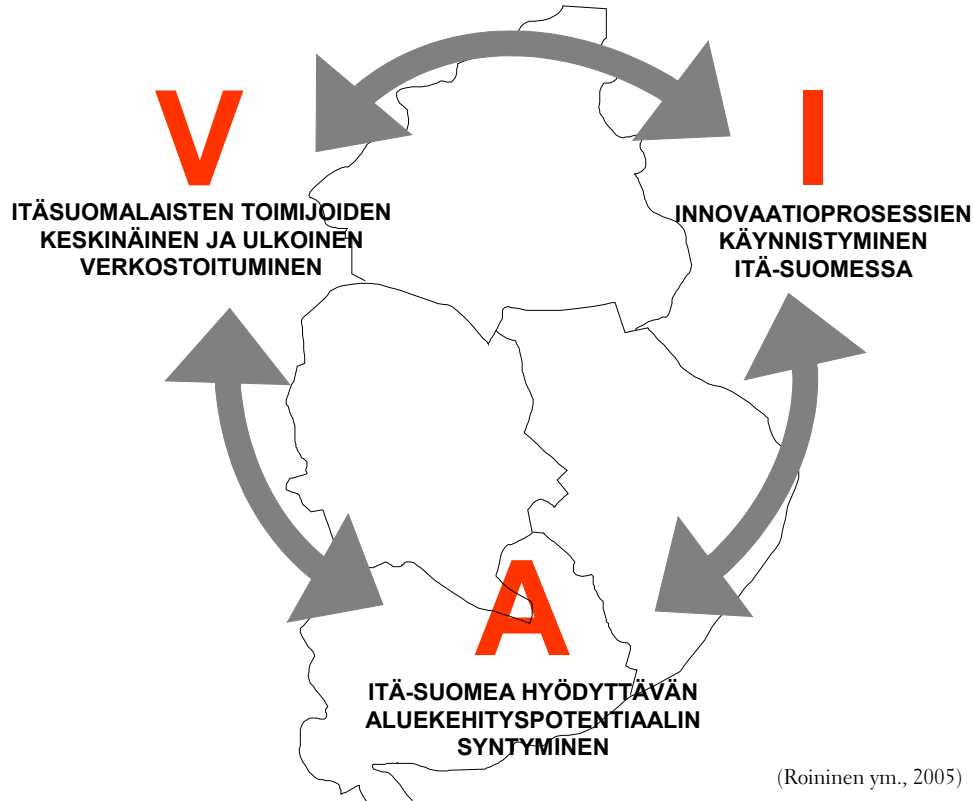
Ohjelmaperusteisessa ohjauksessa tarve on ymmärrettävissä lähtötilaksi, joka on aikaansaanut sen, että jotain asiaa on lähdetty kehittämään. Tavoite nousee pyrkimyksestä vastata havaittuun tarpeeseen. Tuotokset ovat käytäntöjä ja menetelmiä, joilla pyritään vastaamaan tunnistettuihin tarpeisiin. Toiminnot liittyvät käytäntöjen ja menetelmien soveltamiseen. Tulos ja vaikutus syntyvät, kun käytännöt johtavat (positiivisiin tai negatiivisiin) muutoksiin. Tulokset ovat ajallisesti vaikutuksia välittömämpiä. Vaikuttavuus paljastuu vasta, kun suhteutetaan aikaansaadut tulokset/vaikutukset kehittämisen lähtökohtana olleisiin tarpeisiin. Esimerkiksi EU:n aluekehitystoiminnassa toteutetaan ohjelmaperusteista strategiaa.

Ohjelmaperusteinen strategia on luonteeltaan hierarkkinen ja usein kolmiosainen (soveltaen Horelli ym., 2003):

- 1) Toiminnalle määritellään normatiiviset tavoitteet ja strategiset painopisteet EU:n kaikkia jäsenmaita velvoittavissa rakennerahastosäädöksissä, jäsenmaiden yhteisessä viitekehyksessä ja jäsenmaiden omissa kansallisissa ohjelmissa.
- 2) Astetta tarkemmat jäsenmaiden toimintaympäristöihin soveltuvat toiminnan tavoitteet, strategiat ja toimenpiteet (mukaan luettuna alustavat toimenpiteiden kustannusarviot) osoitetaan yksittäisillä ohjelmilla.
- 3) Ohjelmia toteutetaan käytännössä yksittäisin hankkein.

OHJELMAPERUSTEINEN OHJAUS

**Esimerkki ohjelmaperusteisuudesta:
VIA-kehä itäsuomalaisessa innovaatioympäristössä**



Yhtenä ohjelmaperusteisen ohjauksen esimerkkinä Itä-Suomen neljä maakuntaa ovat pyrkineet vahvistamaan Innovatiiviset toimet -ohjelman (Pohjois-Karjalan liitto 2001) avulla aluetalouksiaan. Itäsuomalaisilla aluetalouksilla tarkoitetaan neljän maakunnan sisäisiä aluetalouksia sekä niiden muodostamaa suuraluetta, Itä-Suomen maakuntien yhteenliittymää Allianssia.

Itä-Suomen maakuntien liittojen johdolla laadituissa maakuntaohjelmissa ja maakuntasuunnitelmissa on panostettu innovaatioympäristöjen tunnistamiseen ja tukemiseen Suomen muita suuralueita enemmän (Wallin & Roininen 2005). Aluekehityspotentiaalin kannalta innovaatioympäristöjen tunnistamisen ohella on tärkeää innovaatioiden alueellinen ja toimialakohtainen siirrettävyys. Se edellyttää jo lähtökohtaisesti verkostoitumista ja verkostomaisia rakenteita.

Nykyinen innovaatiotutkimus painottaakin innovaatioiden synnyssä prosessimaista etenemistä. Sitä voidaan kuvata yllä esitetyn VIA-kehän avulla. VIA-kehä perustuu ajatukselle, jonka mukaan innovaatioprosessit edellyttävät useimmiten jonkinasteista määrällistä ja laadullista verkostoitumista. Verkostoituminen puolestaan johtaa prosesseihin, jotka synnyttävät onnistuessaan aluekehitystä tai ainakin aluekehityspotentiaalia. Kehä ei ala tyhjästä, eikä sulkeudu aluekehityspotentiaalin syntymiseen. Ideaalitapauksessa syntynyt aluekehityspotentiaali luo myös edellytyksiä alueen toimijoiden verkostoitumiselle, jolloin kehä jatkuu spiraalimaisena.

VIA-kehä voi alkaa myös innovaatioprosessista käsin. Tällöin toimijoiden verkostoituminen on seurausta innovaatioprosessin käynnistymisestä. Tämänkaltaista prosessikehää voidaan nimittää IVA-kehäksi.

TIEDOLLA OHJAAMINEN?

Informaatio-ohjaus voidaan jakaa perinteiseen **ohjausteoreettiseen, viestinnälliseen ja tietojohdamisen ja -hallinnon näkökulmaan** (Stenvall & Syväjärvi 2006):

- a) perinteinen ohjausteoreettinen näkökulma (ohjaava yksikkö -> ohjausimpulssi -> ohjattava yksikkö)
- b) viestinnällinen näkökulma (vuorovaikutteisuuspainotteinen näkökulma)
- c) tietojohdamisen ja tietohallinnon näkökulma (orgaaninen ja dynaaminen näkökulma, mm. systeemijattelu)

Informaatio-ohjaus konkretisoituu esimerkiksi yhdyskuntarakenteeseen liittyvien **tietovarantojen hyödyntämisen kautta**.

OHJAAVA YKSIKKÖ → OHJAUSIMPULSSI → OHJATTAVA YKSIKKÖ

Perinteinen ohjausteoreettinen näkökulma

Ohjausteoreettinen näkökulma informaatio-ohjaukseen on perinteisin tässä esille tulevista. Ideaalitapauksessa ohjausteoreettinen informaatio-ohjaus perustuu tilanteeseen, jossa on erotettavissa selkeästi ohjaava ja ohjattava yksikkö (Stenvall & Syväjärvi 2006). Ohjaava yksikkö välittää ohjattavalle ohjausimpulsseja, esimerkiksi informaatiota, joihin ohjattava reagoi erilaisin vapausastein. Ohjaus saavuttaa vaikutuksensa, jos ohjattava yksikkö muuttaa käyttäytymistään ohjaavan yksikön toivomaan suuntaan. Todellisuudessa ohjaustapahtumaa ja ohjauksen saavuttamia vaikutuksia sotkee esimerkiksi ohjausimpulssin kokonainen tai osittainen perille pääsemättömyys tai sen muuntuminen matkalla.

Edellä kuvatun yksinkertaistetun ideaalin kaltaisena ohjausteoreettinen näkökulma saattaisi soveltua äärimmilleen keskitetyn hallinnon ja suunnittelun ohjausmuodoksi, jollaista ei enää nykymaailmasta helpolla ole löydettävissä (Roininen 2008). Sitä vastoin alueiden ja verkostojen ohjauksen kannalta viestinnälliset sekä tietojohtamiseen ja -hallintaan liittyvät informaatio-ohjauksen näkökulmat ovat mielenkiintoisempia.

Viestinnälliset näkökulmat

Stenvall ja Syväjärvi (2006) tuovat esiin toistaiseksi hämmästyttävän vähän informaatio-ohjauksen tutkimuksessa ja arvioinnissa hyödynnetyn itseäänselvyyden, jonka mukaan ohjauksen perusta on viestintäteoreettinen. Viestinnällisten näkökulmien ohuus informaatio-ohjauksessa saattaa johtua siitä, että perinteinen ohjausteoreettinen näkökulma on hallinnut viranomaisvetoista informaatio-ohjausta. Lisäksi itse viestintäkin on kehitetty pitkälti yksipuolisen järjestelmänäkökulman kautta, jolloin viestintä nähdään johdon työkaluna tavoitteiden saavuttamiseksi ja tavoite määrää viestinnän sisällön.

Stenvall ja Syväjärvi (emt.) tuovat esille järjestelmänäkökulmaa täydentämään muitakin viestinnällisiä näkökulmia; mm. kielellisen, semioottisen, sosiaalipsykologisen, sosiologisen ja sosio-kulttuurisen näkökulman. Nämä näkökulmat voisivat rikastuttaa huomattavasti perinteistä järjestelmänäkökulmaan ja ohjausteoreettiseen näkökulmaan painottunutta informaatio-ohjausta.

Informaatio-ohjauksen kannalta on viestinnän tehtävään yhdistettävä myös sen toteuttamisen periaatteet. Stenvall ja Syväjärvi (emt.) soveltavatkin informaatio-ohjauksen analyysiinsä viestinnän tutkimuksessa yleisesti hyödynnettyä kolmijäsennystä; julkisuus-, informaatio- ja kommunikaatioperiaatetta. Jaottelu

INFORMAATIO-OHJAUS ON VUOROVAIKUTTEISTA VIESTINTÄÄ

perustuu pitkälti viestintään liittyvän vuorovaikutuksen luonteeseen, eli siihen onko vuorovaikutus yksi- vai kaksisuuntaista.

Julkisuusperiaate täyttää informaatio-ohjauksen minimitunnuspiirteet. Se ei ole aktiivista, vaan vastaanottajien on hankittava tarjolle asetettu tieto itse. Informaatioperiaatteen mukainen informaatio-ohjaus pyrkii ottamaan huomioon astetta selkeämmin kohderyhmän tiedon tarpeet ja vastaanottokyvyn, vaikei ole suoranaisesti kommunikointiin tähtäävää. Kommunikaatioperiaatteen mukainen informaatio-ohjaus on jo prosessi, jossa tietoa vaihdetaan lähettäjän ja vastaanottajan kesken tasavertaisesti.

Stenvallin ja Syväjärven (emt.) johtopäätös on, että valtion informaatio-ohjaus on painottunut julkisuus- ja informaatioperiaatteille, vaikka informaatio-ohjauksen läheneminen dialogiin perustuvaa kommunikaatioperiaatetta oletettavasti lisäisi sen vaikuttavuutta ja voisi olla omalta osaltaan tukemassa kansalaisyhteiskunnan vahvistumista. Toisaalta he painottavat sitä, että kaikille periaatteille on tarpeensa, eikä yksinomaan kommunikaatioperiaatteeseen pohjautuva informaatio-ohjaus olisi todennäköisesti täysin uskottavaa.

Informaatio-ohjauksen painopisteen läheneminen kommunikaatioperiaatetta voisi tukea mainiosti myös alueiden ja verkostojen ohjauksen tarpeita. Vedungin (2003) esille tuoma kuluttaja- ja asiakaslähtöisyys yhtenä uuden julkishallinnon ulottuvuutena jopa edellyttää sitä.

Tietojohtamisen ja -hallinnon näkökulmat

Stenvall ja Syväjärvi (2006) analysoivat informaatio-ohjausta myös tietojohtamisen ja tietohallinnon näkökulmasta. Organisaatio- ja johtamisteorioissa kysymystä on tarkasteltu tietohallinnon (information management), tietämyksen johtamisen (knowledge management) ja asiantuntijaorganisaatioiden johtamisen alueilla.

Myös julkisen hallinnon johtaminen arviointimenettelyineen rakentuu nykyään edellä mainittuun kolmeen alueeseen. Stenvall ja Syväjärvi (emt.) katsovat, että informaatio-ohjauksen tarkoituksenmukaisuus kumpuaa käsityksestä, jonka mukaan organisaatiot toimivat yhä enemmän tiedon varassa. Informaatio-ohjaus on sitä tehokkaampaa, mitä enemmän siinä noudatetaan tietojohtamisen periaatteita. Mitä pidemmälle vietyä tietojohtaminen ja -hallinto on sitä enemmän organisaatio alkaa muistuttaa tieto-organisaatiota. Asteita on

INFORMAATIO JOHTAMISEN JA HALLINNAN VÄLINEENÄ

ainakin neljä: datan hallinta, informaation hallinta, tietämyksen (myös hiljaisen tietämyksen) hallinta ja lopulta viisaus.

Käytännön tiedon hallinnan kriittisiä tekijöitä ovat: tiedon laatu, tiedon käyttö, tiedon ja tekemisen välinen kuilu (knowing-doing -gap) ja tiedonkäytön toiminnallinen ympäristö. Tiedon laadun kannalta ainakin julkisella sektorilla on ongelmaksi osoittautunut sellaisen tiedon vähyys, joka sisältäisi informaatiota sosiaalisista olosuhteista, joissa tietoa sovelletaan.

Tiedon käytön kulmakiveksi on muodostunut se, että todellisuudessa julkiset organisaatiot ovat tiedon käytössään vielä kaukana tietojohdamisen ja -hallinnon periaatteista. Esimerkiksi arviointitietoa hyödynnetään varsin puutteellisesti. Sitä hyödyntävät lähinnä virkamiehet, eivätkä esimerkiksi päätöksentekijät. Tiedon ja tekemisen välistä kuilua selittävät mm. organisaatiokulttuuriin ja historiaan liittyvät tekijät, mittaamisen painottuminen prosessien sijasta lopputuloksiin sekä vuorovaikutukselliset ja yhteistyöhön (toimijoiden väliset ristiriidat ja kilpailu) liittyvät tekijät.

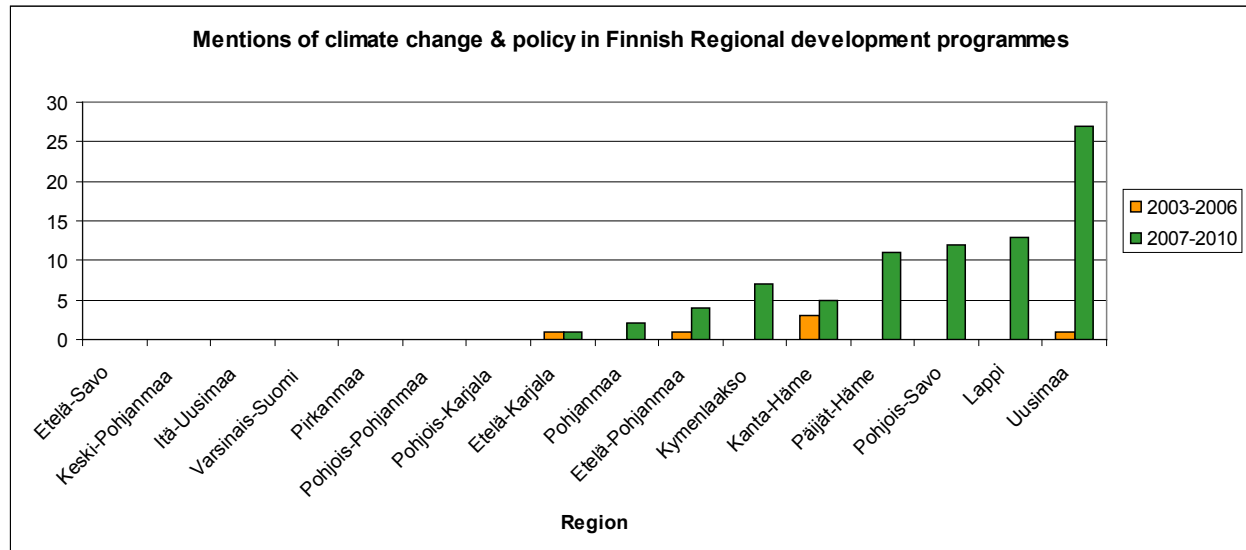
Neljäs tiedon hallinnan kulmakivistä, tiedon toiminnallisen ympäristön hallintamalli, on jaettavissa mekaaniseen, orgaaniseen ja dynaamiseen. Mekaaninen malli on sopiva silloin kun organisaatio painottaa yksilöllisesti kustannustehokasta tuotantoa ja tehokkuutta. Se edellyttää esimerkiksi kehittyneitä tietokantoja ja automatisointia.

Orgaaninen tietoympäristömalli edellyttää organisaatiolta toiminnan jatkuvaa parantamista ja sopeutumista uusiin haasteisiin. Dynaaminen ympäristömalli on välttämätön, jos organisaatiolta odotetaan radikaalia uudistumista ja innovaatiokykyä. Se vaatii lisäksi asiantuntijoiden vahvaa verkostoitumista ja itse organisoituvan luovan työn resurssointia.

Stenvallin ja Syväjärven (emt.) johtopäätös on se, että valtion tietojohdaminen ja -hallinto on painottunut mekaaniseen malliin, vaikka siinä on aineksia myös orgaanisesta ja dynaamisestakin mallista. Esimerkiksi terveydenhuollon tietojohdaminen ja -hallinto ovat perustuneet kustannustehokkuutta tavoittelevaan mekaaniseen malliin. Vastaavia esimerkkejä löytyy laajemminkin julkisen hallinnon toiminnasta. Tietojohdamisen ja -hallinnon painopisteen läheneminen orgaanista ja dynaamisesta mallista voisi tukea myös alueiden ja verkostojen ohjauksen tarpeita. Orgaanisella ja dynaamisella mallilla on mielenkiintoisia yhtymäkohtia Sotaraudan (1996) pehmeän strategian ja siihen sisältyvien itseohjautuvuuden ja itseorganisoinnin kanssa.

Esimerkki informaatio-ohjauksesta: Maakunnallinen ilmastopolitiikka

(Peltonen & Haanpää 2008)



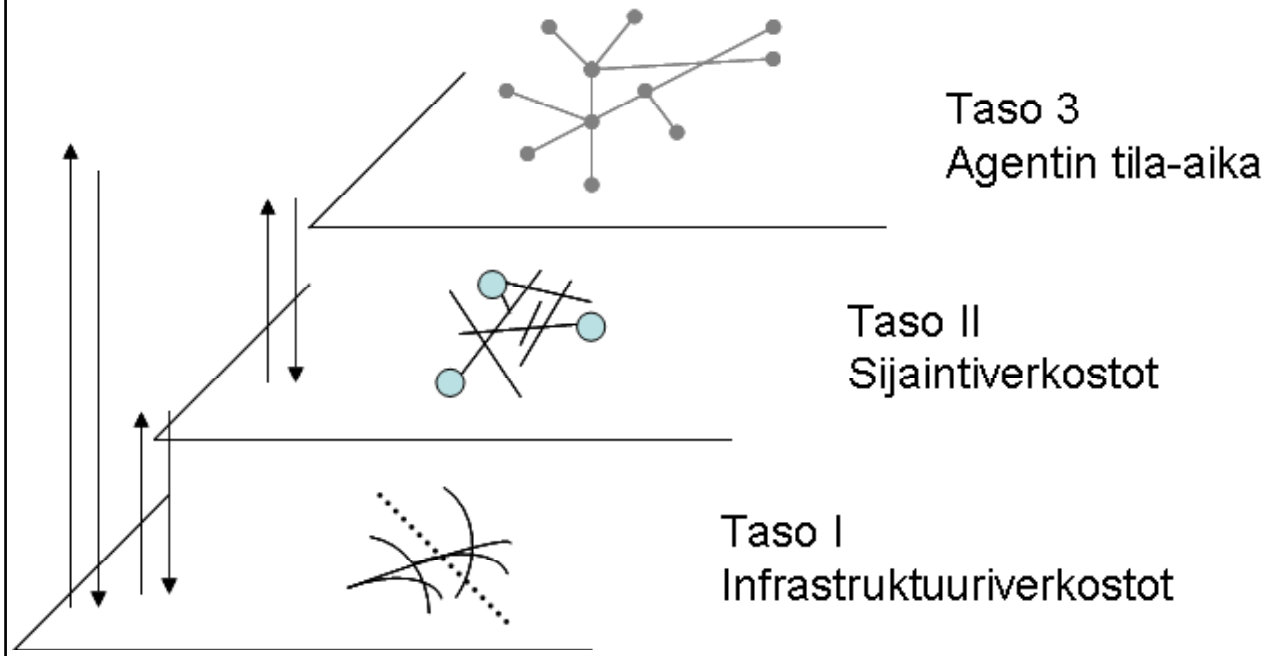
Viime vuosina merkittävästi lisääntynyt tietoisuus ilmastonmuutoksesta ja sen seurauksista on nopeasti muuttumassa osaksi suunnittelijan arkipäivää. Ilmastonmuutokseen tehtyjen viittausten määrä maakuntasuunnitelmissa ja -ohjelmissa kertoo ongelman tuoreudesta; läheskään kaikkialla muutoksen vaikutuksiin ei oltu vielä herätty edellisen päivityskierroksen aikaan. Lähivuosina päivitettävissä suunnitelmissa ilmiön nostamista esiin ei voida enää välttää.

Ilmastonmuutokseen liittyvät tutkimustarpeet kiertyvät tällä hetkellä yhtäläisesti muutoksen hillinnän ja siihen sopeutumisen teemoihin. Ilmastonmuutoksen hillintä on teemana tutumpi ja siihen liittyvää tutkimusta on tehty jo pitkään. Kansainvälisillä sopimuksilla ja niiden kansallisilla tulkinnoilla on muodostettu näkemys siitä, millä keinoin ja missä määrin kasvihuonekaasupäästöjä voidaan vähentää. Päästövähennysten kiireinen aikataulu ja vähennystavoitteiden haasteellisuus takaa kuitenkin sen, että esimerkiksi vähäpäästöisen teknologian kehitystyötä on jatkettava. Hillintätoimien käytännön toteutus ja ilmastollisestikin kestävä suunnittelun tuominen nykyisiin suunnittelujärjestelmiin on yhä osin haasteellista. Sopeutumisen osalta ollaan tilanteessa, jossa lähiajan ilmasto-olosuhteiden muutoksista alkaa syntyä yleisesti hyväksytty kuva ja jonka perusteella sopeutumistoimia voidaan alkaa suunnitella myös käytännön tasolla. Sopeutumisen osalta tarve informaatio-ohjaukselle on yhä suuri, sillä toisin kuin hillinnän osalta, kansalliset ja alueelliset käytännöt ovat vasta hakemassa muotoaan. Maantieteellisistä erityispiirteistämme (mm. pohjoinen sijaintimme ja siitä johtuva valon vähyys) johtuen kansainväliset käytännöt eivät kaikilla aloilla, esimerkiksi maataloudessa, ole suoraan sovellettavissa Suomeen. Alueellisten ja paikallisten erityispiirteiden tutkimus auttaa ymmärtämään erilaisten järjestelmien haavoittuvuuksia ilmaston vaihtelulle ja ilmastonmuutokselle.

Nähtävissä olevia tutkimustarpeita ilmastonmuutoksen hillintään ja sopeutumiseen liittyen ovat yhdyskuntasuunnittelun näkökulmasta muun muassa: kestävä yhdyskunnan osatekijöiden (ekologisuus, viihtyisyys, taloudellisuus) nivominen yhteen ilmastonäkökohdat huomioiden, ääreviin sääilmiöihin varautuminen ja varoitus- ja pelastusjärjestelmien toimivuus ääritilanteissa. alueellisten haavoittuvuuksien kartoitus ja yhdyskuntarakentamisen normien ja mitoitus- ja uudelleenarviointi, hillintä- ja sopeutumistoimien alueellinen integroiminen, aluerakenteen ja rakentamisen ohjailun mahdolliset kehitystarpeet ilmastoasioiden näkökulmasta, esimerkiksi kaavoituksen ja rakennusmääräysten osalta, vähähiiliseen yhteiskuntaan siirtymisen taloudelliset ja sosiaaliset seuraukset, ilmastonmuutoksen suorat ja epäsuorat vaikutukset alueelliseen elinkeino- ja tuotantorakenteeseen ja sopeutumis- ja hillintätoimien toimialarajat ylittävä tarkastelu.

Esimerkki informaatio-ohjauksesta: Verkostotasojen analysointi

(Dupuy 1991, artikkelissa Alppi ja Ylä-Anttila 2007)



Yhtenä informaatio-ohjauksen sovelluksena verkostojen ohjaukseen voidaan pitää verkstorakenteiden topomorfoloogista analyysiä. Se liittyy informaatio-ohjaukseen tietovarantojen kartuttamisen kautta ja edustaa tutkimuspohjaista informaatio-ohjausta. Topomorfolooginen analyysi perustuu eri verkostotasoilta saatavan tutkimuksellisen tiedon kumuloitumiseen. Yllä olevaan esimerkkikuvaan liittyy topomorfoloogisena käsitteenä on Dupuyn (1991) verkstourbanismi-käsite, jossa analysoidaan niin urbaania todellisuutta kuin yksittäisten toimijoiden pyrkimyksiä ja tosiallista toimintaakin. Näiden transaktioiden pohjalta muodostuvat erilaiset verkostojen ominaisuudet sekä käyttäjien ja verkstoja säätelevien operaattoreiden toimintalogiikat, jotka näyttävät kolmena eri tasona. Ensimmäinen taso on infrastruktuuritaso, jossa liikenne- ja tietoliikenneverkstot mahdollistavat transaktiot välimatkojen poikki. Toinen verkstotaso on sijaintiin perustuva tuotannollisen toiminnan taso, joka koostuu tuotantotilojen, kaupan ja kulutuksen, julkisten palveluiden sekä kotitalouksien ja lähipiirien sijainneista sekä niiden välisestä dynamiikasta. Kolmas taso on yksittäisten toimijoiden aika-tila "polku", jota hän kulkee kahden edellä kuvatun tason tarjoamin mahdollisuuksin. Alpin ja Ylä-Anttilan (2007) mukaan näiden tasojen keskinäistä toimintalogiikkaa selvitetään tukeutumalla yhteiskuntatieteellisiin teorioihin mm. yhteiskunnallisesta uudelleenrakentumisesta ja aika-tilasuhteiden uudelleen määrittelemisestä. (Wallin, 2009 tulossa).

Michael Battyn (2007) kehittämä kaupunkitilan kompleksisuusteoria perustuu pitkälti samantlaiseen ajatteluun. Hänen mallissaan orgaaniset ja fyysiset verkstot kietoutuvat toisiinsa tavalla, jota on mahdollista havainnollistaa erilaisia paikkatietoaineistoihin perustuvien simuloinnein. Simulointien tarkoituksena on ennakoida kaupunkirakenteen muutosta ja edesauttaa suunnittelun ohjaamista. Batty hahmottaa ja analysoi kaupunkitilaa kvantitatiivisin keinoin. Nykyiset helposti käytettävät paikkatietoaineistot ja graafiset tietokoneanimaatiot tukevat tällaisten tarkastelujen roolia. Selkeänä heikkoutena on kuitenkin tarkastelun kohteena olevien kompleksisten prosessien yleistymisen, kun niitä koostetaan mitattaviksi yksiköiksi ja lausekkeiksi (Wallin, 2009 tulossa).

Alpin ja Ylä-Anttilan (2007) tapaustutkimuslähtöinen analyysi luo siis selvästi paremmat edellytykset tarkastella kaupunkirakenteen muutosta. Palvelurakenteen, erilaisten laaja-alaisen liikenne- ja liikkumisratkaisuiden mallintaminen sekä sosiaalis-taloudelliset väestöanalyysit ovat helpommin käytettävissä maankäytön suunnittelussa ja laajemmin koko alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämisessä. Analyysistä olisi hyötyä myös suunnittelutoimenpiteiden vaikutusten arvioinneissa ja ennakkoinneissa, mitä edelleen tehdään liian niukasti ja sitoutuneena vain yksittäisten kaavahankkeiden YVA ja SVA-menettelyihin. Selvästi kehittyntä tietopohjaa, käsitteistöä ja menetelmiä olisi mahdollisuus hyödyntää laajemmin käytännön suunnittelussa, niin strategisella kuin operatiivisellakin tasolla (Wallin, 2009 tulossa).

TIETOVARANTOJEN HYÖDYNTÄMINEN

Tietovarantojen käytännön hyödyntäminen

Informaatio-ohjaukseen liittyy myös Suomessa oleva vahva alue- ja yhdyskuntarakenteen tietoperusta, jonka hyödyntäminen ohjauskeinojen osana on voimakkaassa kasvussa. Tämä tarkoittaa tietovarantojen ja niiden käytön kehittämistä suunnitteluongelmien ratkaisuja painottaen, ottaen huomioon samalla myös tiedon käytettävyys ja ymmärrettävyys, hinnat, kustannukset sekä käyttöoikeudet. Se tarkoittaa myös eri aineistojen yhteiskäyttöjen lisäämistä. Merkittäviä hyödyntämättömiä resursseja liittyy usein Euroopan tason kattavien tietoaaineistojen ja niiden yhdistelmien kuten satelliittikuvien ja kaukokartoitusmenetelmien hyödyntäminen nykyistä enemmän suunnittelussa sekä sosioekonomisessa tutkimuksessa. Paikkatietojen hyödyntäminen yhtenä strategisena suunnitteluvälineenä on ollut vähäistä erityisesti luonnon monimuotoisuuteen liittyvissä yhdyskuntasuunnittelun kysymyksissä.

Alueidenkäytön tietovarantoja ja alueidenkäytön seurantojen tuloksia käytetään informaatio-ohjauksessa hallinnon eri tasoilla. Kaavoitusvallan ja -vastuun siirtäminen kunnille maankäyttö- ja rakennuslain myötä on korostanut ennako-ohjauksen ja informaation merkitystä ympäristöhallinnossa. Tietopohjan merkityksen kasvu näkyy myös maankäyttö- ja rakennuslainsäädännössä, jossa mm. ympäristöhallinto veloitetaan huolehtimaan alueiden käytön seurannasta ja sen kannalta tarpeellisten tietojärjestelmien ylläpidosta (MRA 2 §). Myös alueellisten ympäristökeskusten laatuohjeissa korostetaan alueidenkäytön tietovarantojen roolia suunnittelun ohjauksen tukena. Alueidenkäytön tietoja käyttävät myös muut viranomaiset, maakuntien liitot, kunnat, kaavoituskonsultit ja tutkijat.

Tietoaaineistojen ja seurantatulosten käyttö on keskeinen osa valtionhallinnon alueidenkäytön informaatio-ohjausta. Monipuoliset ja alueellisesti kattavat alueidenkäytön seuranta-aineistot antavat alueellisille ympäristökeskuksille uskottavuutta ja painoarvoa kuntien suunnittelun ohjaukseen. Tämä on auttanut välittämään ympäristöhallinnolle tärkeitä teemoja kuntasuunnitteluun. Ympäristöhallinnossa pitkälle kehitetyt aineistot ja analyysit sekä alueellisesti vertailukelpoiset tiedot ovat tarjonneet myös kunnille uutta tietoa omasta alueestaan ja suhteestaan naapurialueisiin. Tietovarantoja ja analyysimenetelmiä on jatkuvasti kehitettävä, jotta asema ajankohtaisen ja uuden tiedon tarjoajana säilyisi. Laadukkaan informaation pohjalta voidaan nostaa suunnittelun tasoa ja perustella päätöksiä paremmin.

Oleellista on lisätä alueidenkäytön tietovarantojen käyttöä ja painoarvoa suunnittelussa ja päätöksenteossa. Päätöksenteon pohjaksi voidaan tietojärjestelmistä ja seurantojen tuloksista kehittää pitkälle jalostettuja informaatiotuotteita, kuten ydinindikaattoreita ja ”benchmarkaus”-indikaattoreita keskeisistä ohjaustarpeista

Alueidenkäytön tietovarantojen suhde ohjausjärjestelmiin

- kaavoitusvallan ja -vastuun siirtäminen kunnille maankäyttö- ja rakennuslain myötä on korostanut ennakko-ohjauksen ja informaation merkitystä
- maankäyttö- ja rakennuslainsäädännössä ympäristöhallinto veloitetaan huolehtimaan alueiden käytön seurannasta ja sen kannalta tarpeellisten tietojärjestelmien ylläpidosta (MRA 2 §)
- alueidenkäytön tietoja käyttävät myös muut viranomaiset, maakuntien liitot, kunnat, kaavoituskonsultit ja tutkijat
- tietoaineistojen ja seurantatulosten käyttö on keskeinen osa valtionhallinnon alueidenkäytön informaatio-ohjausta
- tuloksia käytetään tausta-aineistona kun tehdään ehdotuksia lainsäädännön tai taloudellisten ohjauskeinojen kehittämiseksi (esim. rakentamisen ja kaupan ohjaus, työmatkojen verovähennys)
- Tulisi selvittää, voidaanko tietovarantoja ja niiden pohjalta tehtyjä analyyseja ja aluerajauksia käyttää normiohjauksessa tai taloudellisissa ohjauskeinoissa päätösten perustein; esim. asuntojen, kaupan tai muiden rakentamisalueiden osoittamisessa tai lupa- ja poikkeamiskäytöissä

(yhdyskuntarakenteen eheys, elinympäristön laatu jne.), valmiita kalvosarjoja päättäjille ydinindikaattorien ajallisesta kehityksestä jne. Tietovarantojen käyttöä suunnittelussa ja ohjauksessa tulee helpottaa kehittämällä Internet-pohjaisia käyttöliittymiä sekä valmiita työkaluja ja analyysimalleja työprosessien tueksi. Tiedon vaikuttavuuden kannalta keskeistä on etenkin paikkaan sidotun tiedon esitystekniikan ja visualisoinnin kehittäminen niin, että tieto on helposti hahmotettavaa.

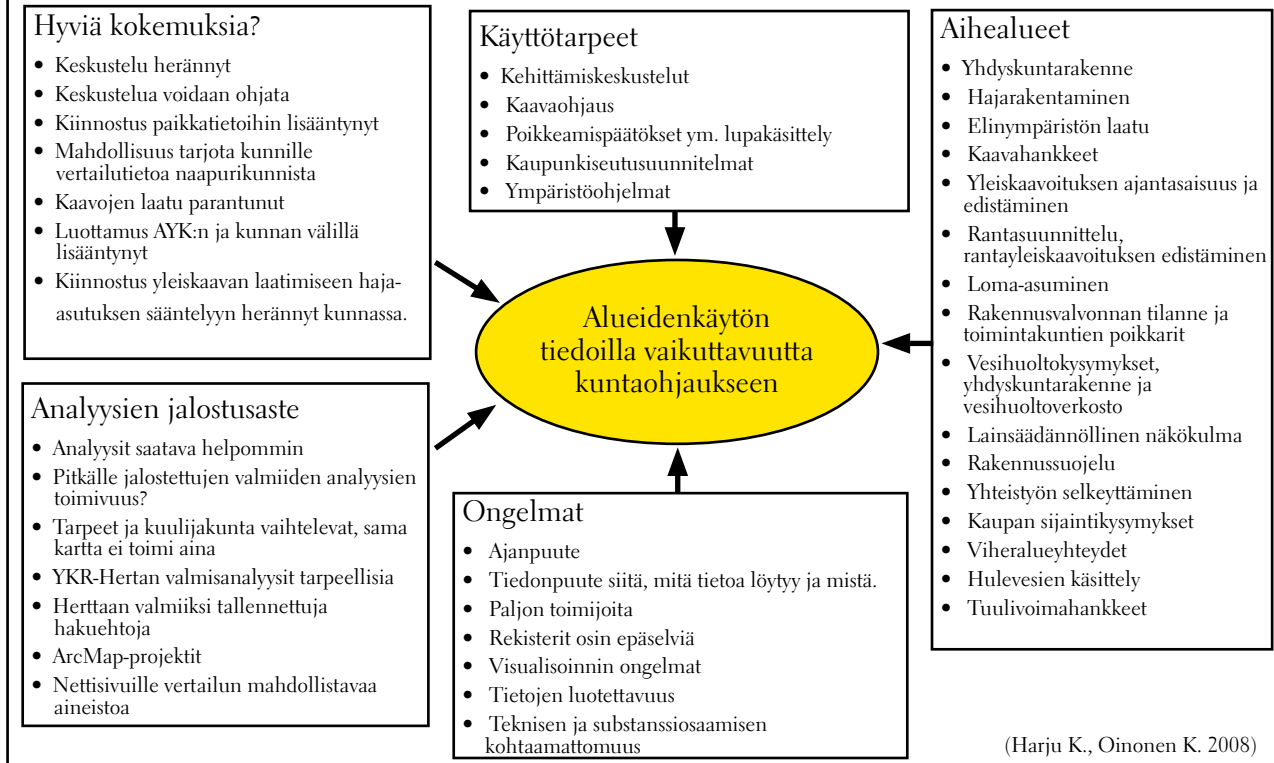
Alueidenkäytön tietovarantojen käyttöä myös muiden ohjauskeinojen tukena tulee selvittää. Seurantojen tuloksia käytetään jo nyt tausta-aineistona kun tehdään ehdotuksia lainsäädännön tai taloudellisten ohjauskeinojen kehittämiseksi (esim. rakentamisen ja kaupan ohjaus, työmatkojen verovähennys). Tulisi selvittää myös, voidaanko tietovarantoja ja niiden pohjalta tehtyjä analyyseja ja aluerajauksia käyttää normiohjauksessa tai taloudellisissa ohjauskeinoissa päätösten perusteina.

Esimerkiksi Tanskassa ja Norjassa päivittäistavarakaupan suurmyymälöitä saa rakentaa pääsääntöisesti vain keskustoihin. Keskusta-alueiden rajausta perustuu näissä maissa tilastollisiin paikkatietomenetelmiin. Rajausten lähtöaineistoina käytetään yritysrekisteriä sekä rakennus- ja huoneistorekisteriä. Rajausten kriteereinä on tiettyjen keskustatoimintojen olemassaolo riittävällä tiheydellä ja etäisyys näistä toiminnoista. Tanskassa lisättiin vuonna 2007 maankäytönsuunnittelulakiin määräys kaupunkikeskustojen ja alakeskustojen rajauksesta tilastollisella menetelmällä, jonka kriteerit määrittelee ympäristöministeriö. Pääkaupunkiseudulla ministeriö määrittelee itse keskusta-alueet.

Useissa Euroopan maissa uudisrakentamiseen sallitut alueet on ennalta määriteltä eikä niiden ulkopuolelle sallita yleensä muuta kuin maatalousrakentamista. Norjassa rakentamisalueet on rajattu kuntasuunnitelman maankäyttöosassa. Tanskassa koko maa on jaettu kaupunki-, loma-asutus- ja maaseutuvyöhykkeisiin. Saksassa detaljikaavojen ulkopuolinen alue on jaettu pääasiassa taaja-asutusalueeseen ja avoimeen maaseutualueeseen. Tulisi selvittää, voidaanko myös Suomessa osoittaa asuntojen, kaupan tai muita rakentamisalueita tai ratkaista lupia ja poikkeamisia valtakunnallisten aluerajauksien tai rajauksikriteerien perusteella, esimerkiksi taajama-, asuinalue-, kylä- ja keskustarajauksien tai liikkumisvyöhykkeiden (jalankulku-, joukkoliikenne- ja autovyöhyke jne.) perusteella.

Esimerkki, joka on yleisemminkin sovellettavissa, kuvaa kehittämishanketta, jolla edistetään alueidenkäytön tietojärjestelmien ja aineistojen tehokkaampaa hyödyntämistä alueellisen ympäristökeskuksen tehtävissä, erityisesti kuntien kanssa käytävissä kehittämiskeskusteluissa ja kaavaohjauksessa. Viime kädessä tavoitteena on parantaa alueellisten ympäristökeskusten edellytyksiä ohjata alueidenkäytön suunnittelua omalla alueellaan

Alueidenkäytön tietoaaineistojen käytön tehostaminen - esimerkkinä alueellisten ympäristökeskusten tehtävät



ja sitä kautta kuntien päätöksenteon tietopohjaa. Pohditaan myös, mihin asioihin ohjauksella halutaan vaikuttaa, ja selvitetään, onko nykyinen tietopohja riittävä. Valtakunnallisesti kattavien ja vertailukelpoisten aineistojen avulla voidaan tehokkaammin perustella ympäristöhallinnon edistämisiä päämääriä, esimerkiksi yhdyskuntarakenteen eheyttämiseen ja elinympäristön laatuun liittyviä tavoitteita.

Nykyinen maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntö korostaa tietopohjan merkitystä alueidenkäytön suunnitteluun ja suunnittelun ohjaukseen liittyvissä tehtävissä. Ympäristökeskusten tehtävät painottuvat ennakko-ohjaukseen, joten oikea ja ajantasainen tieto ympäristön muutoksista on välttämätöntä. Ohjaustehtäviin sisältyy mm. kuntien kanssa käytävät kehittämiskeskustelut ja viranomaisneuvottelut, joita käydään esimerkiksi merkittävien kaavahankkeiden yhteydessä. Myös ympäristöministeriön tehtävät vaativat aikaisempaa enemmän ennakkointia.

Alueidenkäytön tietojärjestelmät ja -aineistot muodostavat kokonaisuuden, jonka avulla voidaan seurata sekä maankäytön suunnitelmien ja päätösten että rakennetun ympäristön tilaa ja kehitystä. Käyttäjää on mm. ympäristöhallinnossa, maakuntien liitoissa, kunnissa ja tutkimuslaitoksissa, mutta erityisesti hyötykäyttöä viranomaistehtävien tukena on tarpeen edistää. Tarvitaan selkeitä esimerkkejä ja toimintamalleja tietojen käytöstä päivittäisten viranomaistehtävien tukena. Tarvitaan myös lisää tietoa siitä, millaista tietoa eniten tarvitaan: mitkä ovat niitä kysymyksiä, joihin järjestelmistä yleisimmin haetaan vastauksia, ja mitkä ovat tietojen selkeimmät esitystavat. Tarvitaan tietoa käyttötarpeista ja niiden kehittymisestä, jotta käyttöliittymiä ja tietosisältöjä voidaan kehittää vastaamaan käyttäjien tarpeita entistä paremmin.

Keskeisiä kehitettäviä asioita ovat seuraavat:

- Tärkeimpien tilasto- ja paikkatietanalyysien teon helpottaminen
- Nykytilanteen ongelmien selvitys: mitkä tekijät estävät tietojärjestelmien hyödyntämistä?
- Mitkä ovat keskeisimmät tietotarpeet: millaisiin kysymyksiin ja ongelmiin kuntien kanssa käytävissä kehittämiskeskusteluissa yleisimmin otetaan kantaa?
- Millaiset paikkatieto- ja tilastanalyysit tukevat parhaiten päämäärien edistämistä?
- Miten pitkälle jalostettuna tärkeimmät analyysit tulisi olla saatavilla
- Missä muodossa tietoa tulisi esittää?

Tietovarantojen ja niiden käytön kehittäminen

- Nykyisten tietoaineistojen ja -järjestelmien laadun parantaminen ja hyödyntämisen tehostaminen
- Uusi tietotuotanto ajankohtaisia ja tulevia tietotarpeita varten
- Uusien analyysimenetelmien kehittäminen
- Tiedon laadun ja käytettävyyden tason nosto
- Hinnoittelun kehittäminen: verovaroin tuotetut tiedot kaikkien käyttöön veloituksetta
- Käyttöoikeuksien tarkoituksenmukainen hallinta
- Yhteistyö tiedon tuottajien, käyttäjien, kehittäjien ja eri hallinnonalojen välillä
- Päällekkäisen tietotuotannon karsiminen
- Käyttötarpeista ja niiden kehittymisestä tarvitaan tutkimusta, jotta tietosisältöjä, analyysimenetelmiä ja käyttöliittymiä voidaan kehittää vastaamaan ajankohtaisiin suunnitteluongelmiin ja ohjaustarpeisiin entistä paremmin
- Miten aluehallinnon uudistaminen vaikuttaa kuntien ohjaukseen, tietotarpeisiin ja tietovarantojen kehittämiseen
- INSPIRE:n vaikutus

Tiedon, erityisesti paikkatiedon, merkitys alueidenkäytön suunnittelussa ja suunnittelun ohjauksessa on jatkuvasti kasvamassa. Käyttäjät käyttävät aineistoja alueidenkäytön tietojärjestelmien kautta, aineistoina omina järjestelmissään sekä pidemmälle jalostettuna tutkimus- ja seurantatietona. Kokonaisuus koostuu useista tietoaineistoista.

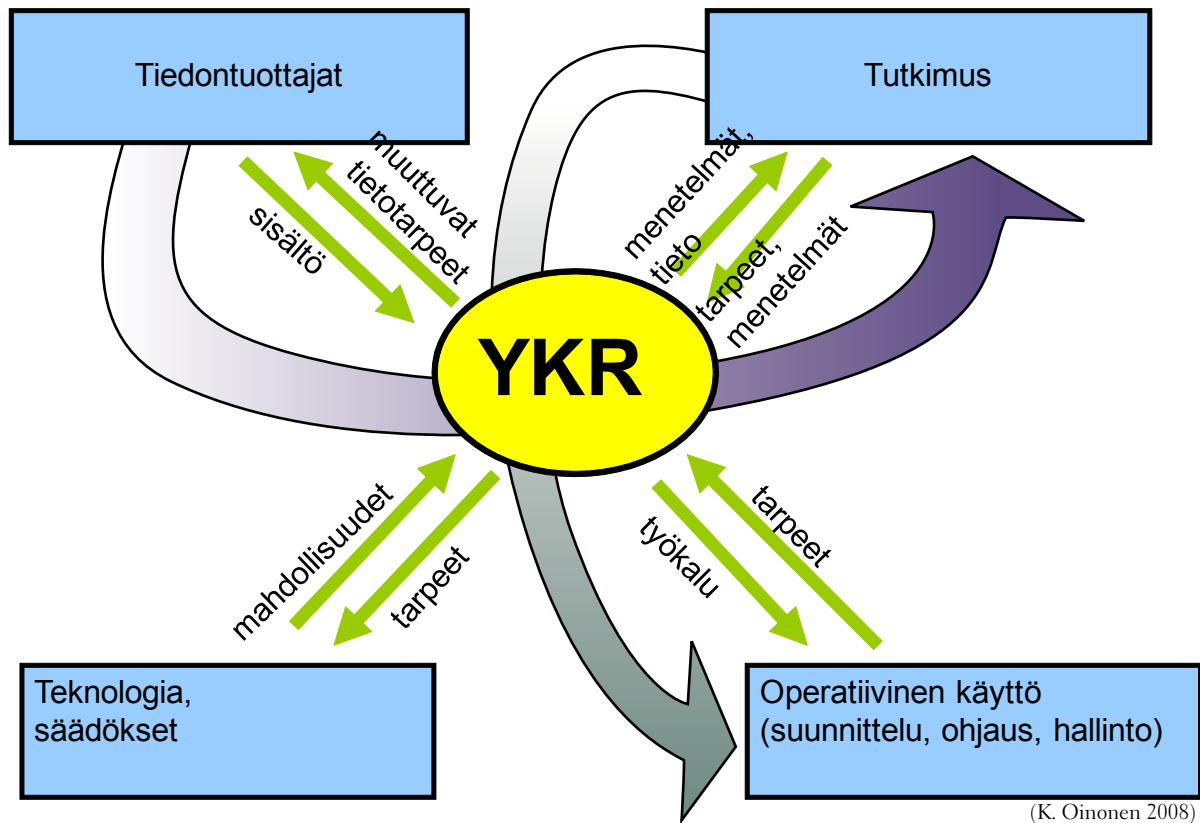
Nykyisten tietoaineistojen ja -järjestelmien laatua on tarvetta parantaa ja hyödyntämistä tehostaa. Lisäksi ajankohtaisia ja tulevia tietotarpeita varten tarvitaan myös jonkin verran uutta tiedontuotantoa ja erityisesti uusien analyysimenetelmien kehittämistä. Olemassa olevaa tietoa tulee jalostaa niin, että sitä voidaan hyödyntää tehokkaammin päätöksenteossa ja suunnittelussa. Tietojen hyödyntämismahdollisuuksiin liittyvät olennaisesti myös tiedon laatu, käytettävyys, hinnoittelu ja käyttöoikeudet.

Alueidenkäytön suunnittelu ja ohjaus on luonteeltaan yhteen sovittavaa toimintaa. Siinä tarvitaan runsaasti erilaisia tilasto- ja paikkatietoa-aineistoja, joita tuottavat ja ylläpitävät monet eri tahot. Yhteistyö tiedon tuottajien, käyttäjien, kehittäjien ja eri hallinnonalojen välillä on oleellisen tärkeää. Yhteistyön kautta voidaan vaikuttaa perusaineistojen tuotantoprosesseihin ja alueidenkäytön tietotarpeiden huomioimiseen, tietojen saatavuuteen, käyttöperiaatteisiin, laatuun ja standardeihin. Yhteistyön avulla voidaan vähentää myös päällekkäistä työtä. Päällekkäistä aineistotuotantoa tehdään eri tahojen erilaisista sisällöllisistä tarpeista johtuen, mutta myös tiedon korkea hinnoittelu johtaa siihen, että monet tahot keräävät ja täydentävät aineistoja itse.

Käyttötarpeista ja niiden kehittymisestä tarvitaan tutkimusta, jotta tietosisältöjä, analyysimenetelmiä ja käyttöliittymiä voidaan kehittää vastaamaan ajankohtaisiin suunnitteluongelmiin ja ohjaustarpeisiin entistä paremmin. On myös selvitettävä, miten aluehallinnon uudistaminen vaikuttaa kuntien ohjaukseen, tietotarpeisiin ja tietovarantojen kehittämiseen.

Euroopan paikkatietodirektiivi INSPIRE:n tavoitteena on yhdenmukaistaa paikkatietoja EU:n alueella, lisätä palvelujen yhteentoimivuutta, varmistaa laajempi paikkatietojen yhteiskäyttö viranomaisten välillä sekä tietojen julkinen saatavuus Internetin kautta. Direktiivi tulee viedä kansalliseen lainsäädäntöön 15.5.2009 mennessä. Kansallisen lainsäädännön valmistelu on parhaillaan käynnissä.

Case YKR: dynaaminen linkki tiedon, tutkimuksen ja käyttäjien välillä



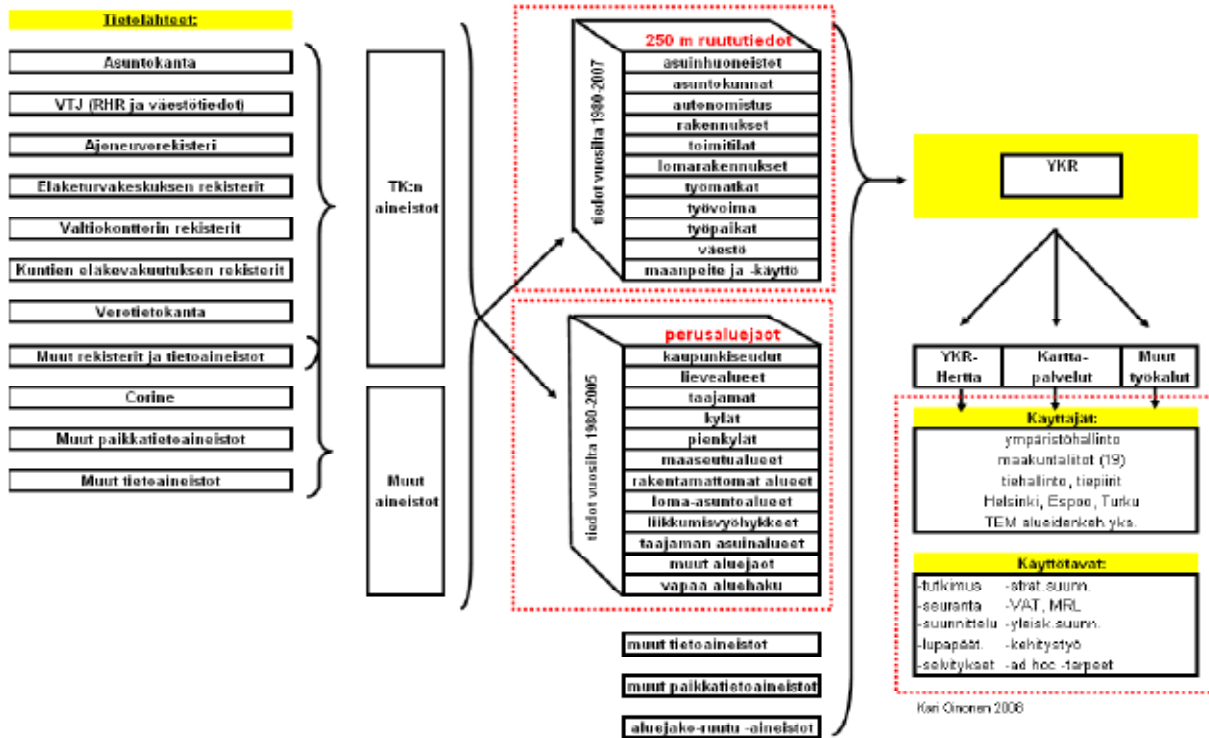
Tutkimuksen vaikuttavuutta voidaan merkittävästi nostaa, jos sen tulokset saadaan laajaan käyttöön. Yhdyskuntarakenteen seurantajärjestelmä on hyvä esimerkki koko toimijaketjun kytkemisestä yhteen. YKR perustuu tietolähteisiin, joista osa on nk. perustietoja (mm. väestö-, rakennus-, työvoimatiedot), ja osa muuttuu ajan myötä. Tietolähteet voivat muuttua tietohuollon kehittymisen myötä, esim. toimitiloista ei nykyisin ole saatavissa kunnollista tietoa, mutta lomarakennuksista puolestaan on, koska tiedon laatua on parannettu tällä vuosikymmenellä. Tietolähteet muuttuvat myös tietotarpeen muutosten myötä. Yhdyskuntarakenteen tutkimus tuottaa uutta tietoa ja uusia ajattelutapoja. Tämä tietämys pyritään liittämään YKR:ään.

Tutkimuksessa syntyneet menetelmät saattavat sinällään olla käyttökelpoisia analyysityökaluja. Kun nämä ajattelumallit ja työkalut liitetään YKR:ään, ovat ne samalla kaikkien käyttäjien – niin tutkijoiden, virkamiehien kuin muidenkin YKR-käyttäjien – käytössä huomattavasti tehokkaammin kuin jos ne olisi esitetty ainoastaan tutkimusraporteissa. Tulosten laaja käyttö mahdollistaa niiden soveltamisen yhä laajemmalle ja syntyy kierre, jossa koko ajan nousee uusia, hyviä käytännön tietotarpeita. Kytkemällä operatiivisen käytön toimijat, kuten kunnat tai maakuntaliitot, mukaan tutkimus- ja kehityshankkeisiin voidaan tehokkaasti varmistaa se, että viesti kulkee mahdollisimman tehokkaasti ketjun päästä päähän. YKR on väline viestin viemiseen ja ymmärtämiseen.

Yhdyskuntarakenteen seurantajärjestelmä (YKR) on ympäristöhallinnon kehittämä paikkatietopohjainen seurantajärjestelmä valtakunnallisesti ja ajallisesti vertailukelpoisten yhdyskuntarakenteen analyysien toteuttamiseen. YKR on tarkoitettu yhdyskuntarakenteessa pitkällä aikavälillä tapahtuvien muutosten seurantaan ja analysointiin. YKR:llä edistetään maankäyttö- ja rakennuslain rakennettua ympäristöä koskevien seurantavelvoitteiden toteuttamista. Yhdyskuntarakenteen muutosten aiempaa parempi tunteminen palvelee erityisesti maakuntakaavoitusta ja aluekehittämistä. Erityisesti tämä tarkoittaa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden yhdyskuntarakennetta koskevien tavoitteiden edistämistä.

YKR:n kautta saadaan tietoa mm. yhdyskunnan eri toimintojen määrästä ja laadusta, väestöstä, työvoimasta ja työssäkäynnistä, toimialojen kehityksestä, rakennuksista ja asunnoista, maankäytöstä ja sen tehokkuudesta, toimintojen saavutettavuudesta, yhdyskuntien ja niiden osa-alueiden erilaistumisesta, yhdyskuntien omavaraisuudesta sekä yhdyskuntarakenteen hajautumisesta. Tarkasteluja voidaan tehdä kohdistettuna erilaisiin alueisiin kuten taajamiin tai erilaisiin maaseutuvyöhykkeisiin. YKR:n periaatteita on selostettu julkaisussa 'Yhdyskuntarakenteen seurantajärjestelmä. Ehdotus yhdyskuntarakenteen seurannan järjestämiseksi ja kehittämiseksi' (Ristimäki 1999).

Yhdyskuntarakenteen seurantajärjestelmän (YKR) rakenne



YKR perustuu 250 m ruututietoihin. Tämä tarkoittaa sitä, että tietoon on summattu saman muuttujan ominaisuudet koko ruudun eli 6,25 hehtaarin alalta. Valtaosa tiedoista on peräisin Tilastokeskuksesta, joka puolestaan on jalostanut ne erilaisista perus- ja muista rekistereistä. Seurantajärjestelmä perustuu viiden vuoden välein tapahtuvaan tarkasteluun, mutta koska eri aihealueista on tarpeen saada tuoretta tietoa useamminkin, jopa vuosittain, on tärkeimmistä aihealueista tietoa parin, kolmen vuoden aikavälein.

YKR-ruututiedon etuina ovat mm.:

- ajassa ja alueellisesti muuttumaton tiedon perusyksikkö, joka mahdollistaa vertailukelpoiset seurantalukokset
- suurten tietomäärien nopea hallitseminen
- Hyvä kustannus-hyötysuhde
- yleistettävyyys helposti isommiksi alueiksi yhtenäisellä tavalla
- subjektiivisiin yhdyskuntarakenteellisiin näkemyksiin nähden neutraali aluetiedon perusyksikkö
- helppo muunneltavuus
- hyvät mahdollisuudet aikasarjoihin, ennusteisiin ja mallinnukseen
- tietosuoja perusaineistosta
- mahdollisuus muodostaa ruututiedoista muita aluejakoja.

Yhdyskuntarakenteen kuvaamista ja muutoksen seurantaa varten on YKR:ään kehitetty yhdyskuntarakenteen keskeisiä elementtejä kuvaavia aluejakoja. YKR-aluejaot on toteutettu yhdistelemällä 250 x 250 metrin ruutuja paikkatietomenetelmillä.

Tietovarantojen saatavuuden ja käytettävyyden parantaminen

- Keskeisten alueidenkäytön analyysien määrittely erilaisia suunnittelu- ja ohjaustehtäviä varten
- Valmiiden analyysityökalujen kehittäminen
- Verkkopalvelujen kehittäminen
- Tiedon jakelu Internetissä
- Jalostettujen informaatiotuotteiden kehittäminen
- Tietovarantojen yhteensopivuuden kehittäminen
- Eri sektoreiden yhteisten tietovarantojen kehittäminen
- Tiedonsiirron kehittäminen suoraan ja nopeasti alkuperäisistä tietolähteistä teknisten rajapintojen kautta
- Aluehallinnon uudistamisessa on selvitettävä yhteisten tietovarantojen mahdollisuudet yhteistyössä eri hallinnonalojen kanssa

Tietojärjestelmät tulee kytkeä kiinteämmin osaksi suunnittelua (kunnat, maakuntien liitot, aluearkkitehdit, konsultit) ja suunnittelun ohjausta (alueelliset ympäristökeskukset, ympäristöministeriö) sekä strategioiden laatimista ja päätöksentekoa kaikilla hallinnon tasoilla. Tietovarantojen tulee olla joustavia ja tarjota tietoa monella tasolla, esimerkiksi päättäjille nopeasti ja helposti yleiskuva ilmiöstä ja sen kehityksestä, mutta edistyneille käyttäjille mahdollisuuksia yksityiskohtaisten ja monimutkaisten analyysien tekoon. Alla on listattu yleisiä kehittämistarpeita tietovarantojen saatavuuden ja käytettävyyden parantamiseksi.

Tietojärjestelmien, käyttöliittymien ja työkalujen kehittämistarpeita

- Keskeisten alueidenkäytön analyysien määrittely erilaisia suunnittelu- ja ohjaustehtäviä varten ja valmiiden analyysityökalujen kehittäminen. Työkaluja erityyppisiin tehtäviin kuten maakunta-, yleis- ja asemakaavoitukseen, aluekehitykseen, liikennesuunnitteluun, ympäristövaikutusten arviointiin, strategiatyöhön ja lainsäädännön vaikuttavuuden parantamiseen.
- Verkkopalvelujen kehittäminen. Tiedon jakelu Internetissä.
- Jalostettujen informaatiotuotteiden kehittäminen, esimerkiksi valmiita kalvosarjoja päättäjille ydinindikaattorien ajallisesta kehityksestä
- Tietovarantojen yhteensopivuuden kehittäminen (esim. asianhallintajärjestelmä + paikkatietojärjestelmät, VRK:n toimitilarekisteri + TK:n yritys- ja toimipaikkarekisteri, VRK:n rakennusrekisteri + TK:n rakennusaineisto jne.)
- Eri sektoreiden yhteisten tietovarantojen kehittäminen. Myös valtionhallinnon keskitettyjen tietovarantojen mahdollisuuksia tulisi selvittää eroavista tietotarpeista huolimatta, jotta julkiset tiedot saataisiin kaikkien viranomaisten käyttöön ilman hallinnonalojen välisiä raja-aitoja.
- Tiedonsiirron kehittäminen suoraan ja nopeasti alkuperäisistä tietolähteistä teknisten rajapintojen kautta. Tiedonsiirto kunnista valtionhallintoon (mm. KuntaGML-hanke). Tiedon standardisointi.
- Aluehallinnon uudistamisessa on selvitettävä yhteisten tietovarantojen mahdollisuudet yhteistyössä eri hallinnonalojen kanssa. Elinkeino-, liikenne- ja luonnonvarakeskusta ohjaavat YM, LVM, TEM, MMM, OPM ja SM. Aluehallintovirastoja ohjaavia ministeriöitä ovat näiden lisäksi vielä STM, OM ja VM. Elinkeino-, liikenne- ja luonnonvarakeskus toimii myös kiinteässä yhteistyössä maakunnan liittojen kanssa. Alueellisten ympäristökeskusten nykyisten järjestelmien tulevaisuus on arvioitava uudelleen (esim. GISALU, alueellisten ympäristökeskusten kaavoituksen ja rakentamisen sekä kulttuuriympäristönhoidon paikkatietojärjestelmä).

Tietojen hinnoittelu ja käyttöoikeudet

- Periaatteena julkisten tietovarantojen käytössä tulisi olla tietojen maksuttomuus tai saaminen käyttöön irtiottokustannuksin
- Sähköisten palvelukanavien kautta saatava tieto on tarjottava maksutta kansalaisten, julkishallinnon, yritysten ja muiden ryhmien saataville itsepalveluperiaatteella
- Tietojen käyttöön liittyviä tietosuojaperiaatteita tulee yhtenäistää
- Tietosuoja ei saisi estää kattavien tietoaineistojen käyttöä viranomaistoiminnassa ja tutkimuksessa, vaan tietosuojaperiaatteita tulisi soveltaa pääosin vasta tiedon julkistamiseen

Periaatteena julkisten tietovarantojen viranomaiskäytössä tulisi olla tietojen maksuttomuus tai saaminen käyttöön irtiottokustannuksin. Tällä hetkellä monet julkiset tahot hinnoittelevat aineistonsa liikelaitosperiaatteella (Tilastokeskus, Maanmittauslaitos jne.), mikä rajoittaa julkisilla varoilla kerättyjen tietojen käyttöä yleishyödyllisiin tarkoituksiin. Varsinkin pienemmissä kunnissa kattavien aineistojen hankinta on mahdotonta. Julkiset tietovarannot tulisi saada mahdollisimman laajaan käyttöön tiedon vaikuttavuuden kannalta suunnittelun tason ja ympäristön laadun parantamiseksi.

Ympäristöhallinnossa on tehty päätös hallinnon omien aineistojen maksuttomasta saatavuudesta sähköisten palveluiden kautta. Ympäristöhallinnon tiedon hallinnan strategian mukaan tiedon hinta tai hankala saatavuus ei saa muodostua tiedolla vaikuttamisen esteeksi. Sähköisten palvelukanavien kautta saatava tieto on tarjottava maksutta kansalaisten, julkishallinnon, yritysten ja muiden sidosryhmien saataville itsepalveluperiaatteella. Ympäristötietojen Internet-käyttöliittymästä (OIVA - Ympäristö- ja paikkatietopalvelu asiantuntijoille) on tarkoitus tehdä pääväylä hallinnonalan tietovarantoihin sekä omalle hallinnolle että asiakkaille. Osa hallinnon järjestelmistä ja aineistoista on jo siirretty vapaaseen jakeluun OIVA-palveluun.

Muut tiedontuottajat tahot eivät ole tehneet näin kattavaa päätöstä aineistojensa maksuttomuudesta. VM on suhtautunut maksuttomuuteen joissakin tapauksissa nihkeästi, mm. Maanmittauslaitoksen aineistojen saamisessa maksutta viranomaiskäyttöön.

Tietojen käyttöön liittyviä tietosuojaperiaatteita tulisi yhtenäistää. Tällä hetkellä tietosuojakäytännöt eivät ole vakiintuneita. Eri tiedontuottajilla on erilaisia tietosuojaperiaatteita (esim. VRK ja TK), joista osa on dokumentoitu ja osa ei, osa on sitovia ja osa suosituksia. Yleisten pelisääntöjen muodostaminen on osoittautunut haasteelliseksi tehtäväksi. Nykyiset paikkatietoanalyysit tarjoavat uudentyyppistä alueellista tietoa, ja tietosuojaperiaatteiden soveltaminen joudutaan sopimaan tapauskohtaisesti, mikä vie paljon aikaa. Toisaalta tietosuoja ei saisi estää kattavien tietoaineistojen käyttöä viranomaistoiminnassa ja tutkimuksessa. Esimerkiksi pienten alueiden/arvojen sensuroiminen pois datasta aiheuttaa virheitä analyyseihin ja summatietoihin. Tietosuojaperiaatteita tulisi soveltaa pääosin vasta tiedon julkistamiseen.

Tilastolaki säätelee Tilastokeskuksen toimintaa tarkemmin kuin muita tilastoja tuottavia viranomaisia. Laki säätelee Tilastokeskuksen keräämien tietojen julkisuutta joiltakin osin hyvinkin tiukasti. Esimerkiksi yritys- ja toimipaikkarekisterin toimipaikkojen, kuten vähittäiskauppojen, volyymia kuvaava liikevaihdon suuruusluokka ei ole lain mukaan julkinen tieto, eikä Tilastokeskus voi sitä luovuttaa muille viranomaisille.

Kaavoitustiedon hyödyntäminen ja kaavoituksen tietotarpeet tulevaisuudessa

- **Eri tahojen tietotarpeet**
 - kaava- ja muiden alueidenkäytön aineistojen kehittämistä varten sekä suuntaamaan tutkimusta sellaiseksi, että tuloksia voidaan soveltaa paremmin kaavoituksessa, selvityksissä, päätöksenteossa ja viranomaisohjauksessa
- **Suunnittelutarveratkaisujen tulkinta**
 - suunnittelutarve-käsitettä tulkitaan hyvin erilailla kunnissa, eikä käsite nykyisellään ohjaa hajakenttämistä
- **Edullisuus-menetelmä**
 - erityyppisten kaavaratkaisujen kustannusten arvioinnin menetelmä
- **Suojelu- ja riskikohteiden maankäytölle kohdistuvat ohjeet ja rajoitukset kartalle**
 - tiedot erilaisista suojeluarvoista ja ympäristölle riskiä aiheuttavista kohteista tai alueista olisi saatava saman järjestelmän tai rajapinnan kautta
- **Osallistuminen – työvälineitä**
 - tutkimustietoa ja jopa menetelmä, jonka avulla voitaisiin arvioida osallistumisen vaikutuksia kaavoituksen sisältöön
- **Muutosten hallinta**
 - tulevaisuuden mallintamisen työkaluja
- **Viher- ja virkistysalueiden toteutuneisuuden seuranta**
 - asema- ja yleiskaavojen sisältämien aluevarausten rajaukset vektorimuotoisena paikkatietona
- **Muita tietotarpeita**
 - kunnan eri sektoreiden välisen tiedonsiirron parantaminen

Eri tahojen tietotarpeet

Eri tahojen tietotarpeista tarvittaisiin tutkimusta kaava- ja muiden alueidenkäytön aineistojen kehittämistä varten sekä suuntaamaan tutkimusta sellaiseksi, että tuloksia voidaan soveltaa paremmin kaavoituksessa, selvityksissä, päätöksenteossa ja viranomaisohjauksessa. Monet maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) sisältövaatimukset jäävät toteutumatta, koska ympäristön laatuun liittyville tulkinnanvaraisille vaatimuksille ei löydy tukea tutkimuksesta.

Suunnittelutarveratkaisujen tulkinta

Suunnittelutarve-käsite korvasi MRL:ssä vanhan rakennuslain taaja-asutuskäsitteen ja taaja-asutuskiellon. Suunnittelutarveratkaisu ei ole sidoksissa erikseen määriteltyihin suunnittelutarvealueisiin, vaan se on tehtävä aina kun asutusta alkaa olla sen verran, että se vaatii infrastruktuurin yms. rakentamista alueelle.

Lakia tulkitaan hyvin eri tavalla eri kunnissa. Suunnittelutarveratkaisu ei näytä ohjaavan riittävästi haja-asutusta.

Edullisuus-menetelmä

Kaavoitusta ja erityisesti asema- ja yleiskaavoitusta varten tulisi kehittää menetelmä, jonka avulla voisi arvioida erityyppisten kaavaratkaisujen kustannuksia. Samassa menetelmässä voisi olla myös edullisuus-töväline, jossa olisi mukana eri muuttujia ja jonka avulla voisi arvioida esimerkiksi asuinpaikasta aiheutuvia kokonaiskustannuksia. Menetelmästä olisi kehitettävissä kansalaissovellus.

Suojelu- ja riskikohteiden maankäytölle kohdistuvat ohjeet ja rajoitukset kartalle

Lähtökohtana tulisi olla, että tiedot erilaisista suojeluarvoista ja ympäristölle riskiä aiheuttavista kohteista tai alueista olisivat saatavissa saman järjestelmän tai rajapinnan kautta. Tämä mahdollistaisi erilaisten analyysien laatimisen ja niiden pohjalta voitaisiin laatia ohjeita ja rajoituksia maankäytön suunnittelua varten.

Osallistuminen – työvälineitä

Osallistumista helpottamaan on kehitetty erilaisia karttasovelluksia ja muita teknisiä apuvälineitä. Kaavoituksen suunnittelu- ja ohjaustyötä varten tarvittaisiin tutkimustietoa ja jopa menetelmä, jonka avulla

voitaisiin arvioida osallistumisen vaikutuksia kaavoituksen sisältöön. Menetelmä voisi olla yhtä aikaa sekä työettä seurantaväline. **Muutosten hallinta** Etenkin seudullisella tasolla on tilausta työvälineelle, jonka avulla tulevaisuuden kehityskulkuja voisi testata ja arvioida sen vaikutuksia indikaattoreiden avulla. Perusuran tarkastelun tueksi on ympäristöhallinnossa kehitteillä YKR:n perusura vuodelle 2050. Tulevaisuudessa tulisi kehittää työvälineitä muutosten hallintaan ja integroida ne osaksi kaavoitusta.

Viher- ja virkistysalueiden toteutuneisuuden seuranta

Koska viher- ja virkistysalueita nakerretaan usein muihin maankäyttömuotoihin ja rakentamiseen, tarvitaan vertailutietoa kaavojen aluevarauksista ja toteutuneesta maankäytöstä. Vertailu edellyttää asema- ja yleiskaavojen sisältämien aluevarausten rajaukset vektorimuotoisena paikkatietona, jota ei tällä hetkellä ole saatavissa valtakunnallisena aineistona. Nykyinen ympäristöhallinnon ylläpitämä asema- ja yleiskaava-alueiden ulkoraja ei riitä tähän analyysiin, vaan paikkatietoa tarvittaisiin vähintään rasterimuotoisena geokoodattuna karttana.

Muita tietotarpeita

Kunnissa eri sektorien välinen yhteistyö ja tiedonvaihto ei toimi parhaalla mahdollisella tavalla. Esimerkiksi samaan aikaan käynnissä voi olla hankkeita, joiden tavoitteet ovat ristiriidassa keskenään. Tarvittaisiin menetelmä tai työväline, joka helpottaisi hankkeiden ja sektoreiden välistä koordinoitua. Tarvittaisiin menetelmä, johon kerättäisiin valtakunnallisesti kattavaa tietoa rakennuskannasta, joka on vapautumassa nykyisestä käyttötarkoituksestaan. Tämän avulla voitaisiin nopeuttaa uuden käytön löytymistä vanhoille rakennuksille.

KEHITYKSEN ARVOTTAMINEN

Arviointiohjaus perustuu arviointitutkimukseen ja on jonkin suunnitelman, hankkeen, ohjelman tai toimintatavan arvottamista, ja tätä kautta sen hyödyn, hyödyttömyyden ja kehittämistarpeiden osoittamista.

Arviointiohjaus tapahtuu tieteellisin menetelmin ja eri arvonäkökulmat avoimesti näkyville tuoden (läpinäkyvyys).

Arvioinnit voidaan jakaa tarkoituksensa mukaan tilivelvollisuus-, tiedontuotanto- ja kehittämisarviointeihin sekä ulkopuolisiin ja sisäisiin (itsearviointi).

Arvioinnin ja tutkimuksen välisenä erona voidaan pitää sitä, että arviointi edellyttää aina arvottavien johtopäätösten ja suositusten esittämistä arvioitavasta kohteesta, mitä ei perinteiseltä tutkimukselta aina edellytetä.

New Public Management

Arviointiohjauksen taustalla vaikuttaa ajatus uudesta julkishallinnon johtamisregiimistä (NPM, New Public Management). Julkisen sektorin **New Public Management-ajattelu** levisi USA:sta Eurooppaan 1980- ja 1990-luvuilla. USA:ssa NPM-ajattelua on leimannut lähinnä tulosohjauksen ”kovat arvot”, Euroopassa sitä on levitetty hiukan pehmeämmin arvoin mm. julkisen sektorin tuottamien palveluiden ja kehittämisohjelmien laatukäsittein. NPM-ajattelun mukaan julkisen sektorin verovaroin rahoitettavaa toimintaa ei voi enää ajatella ylläpidettävän ilman perusteellisen arvioinnin kautta saatavaa palautetta, jolla toimintaa voidaan kehittää. USA:ssa ja EU:ssa on nykyään vaikeaa saada julkisin verovaroin rahoitettavaa ohjelmaa tai hankkeita hyväksytyksi ilman suunnitelmallista evaluointia ohjelman tai siihen liittyvien hankkeiden toimivuudesta ja aiempien vastaavien ohjelmien tai hankkeiden tuloksista.

Evaluointitoimintaa on nykyään ryhdytty pitämään jopa **uudenlaisena julkisen sektorin ohjausideologiana** (Roininen 2008), joka soveltuu tietoyhteiskuntaan aiempaa hyvinvointivaltioon liitettyä normiohjausta paremmin. Suomessa evaluaatiotutkimuksen leviämiseen on vaikuttanut edellä mainittujen ulkoisten tekijöiden ohella kotimainen 1990-luvun taloudellisen laman myötä virinnyt keskustelu julkisten varojen tehokkaammasta käytöstä ja toisaalta selkeämmän asiakaslähtöisyyden vaatimus julkisen sektorin toiminnassa. Oikeastaan vasta samoihin aikoihin ajoittuneet 90-luvun lama ja Suomen EU-jäsenyys sysäsivät Suomessakin evaluaatiotutkimuksen ”buumin” kunnolla alulle. EU edellyttää jäsenmailtaan osarahoittamiensa

NEW PUBLIC MANAGEMENT – UUSI JULKISHALLINNON OHJAUSIDEOLOGIA

toimien systemaattista seuranta- ja arviointia. Jo muodikkaaksi käyneen ”evaluointibuumin” suhteellisen myöhäistä leviämistä Pohjoismaihin voidaan selittää mm. Pohjoismaissa muita maita vahvempana ilmenevän hyvinvointivaltiokonsensuksen säilymisellä. Hyvinvointivaltioon liittyvällä ohjausideologialla, normiohjauksella, on säilynyt pitkään laaja yhteiskunnallinen hyväksyntä, mikä on hidastanut osaltaan muutosta (Roininen 2001).

Arviointiohjaus on voimistunut samanaikaisesti informaatio-ohjauksen ja yhteiskunnan läpiprojektoitumisen kanssa, ja sen voidaan nähdä olleen eräänlainen tieteellinen kontribuutio projektoituvalle yhteiskuntakehitykselle (Roininen 2008). **Arviointien nähdään soveltuvan erityisen hyvin juuri projektoituvan ja verkostoituvan yhteiskunnan ohjauskeinoiksi**

Kehityksen ja kehittämisen ohjausmallit

Yhteiskunta ja sen yhdyskunnat ovat entistä moniulotteisempia. Samalla arvot, asenteet ja elämäntapamallit ovat aiempaa moninaisempia. Tästä kehityksestä on seurannut haasteita myös alue- ja yhdyskuntasuunnittelun ohjaukselle. Muutos on näkynyt ohjausmallien monipuolistumisena. Perinteistä hyvinvointivaltiota ja sen yhdyskuntien kehitystä ohjattiin sääntelykulttuurin sekä resurssi- ja normiohjauksen keinoin (Stenvall ja Syväjärvi, 2006).

Tietoyhteiskuntakehityksen vahvistuessa informaatio-ohjauksen rooli on kasvanut (emt.). Viimeisin trendi on ollut arviointi- eli evaluointiohjauksen vahvistuminen (Vedung, 2003; Roininen, 2008). Muutos on tarkoittanut myös perinteisen rationalistis-lineaarisen kehitysajattelun korvautumista evolutionaarisella kehitysnäkökulmalla (Sotarauta, 1996; Valovirta, 2007). Evolutionaariseen kehitysnäkökulmaan sisältyy ajatus yhteiskunta- ja yhdyskuntakehityksen kompleksisuudesta, dynaamisuudesta ja emergenttiydestä (tiedostamattomat kehityskulut ja osittainen sattumanvaraisuus).

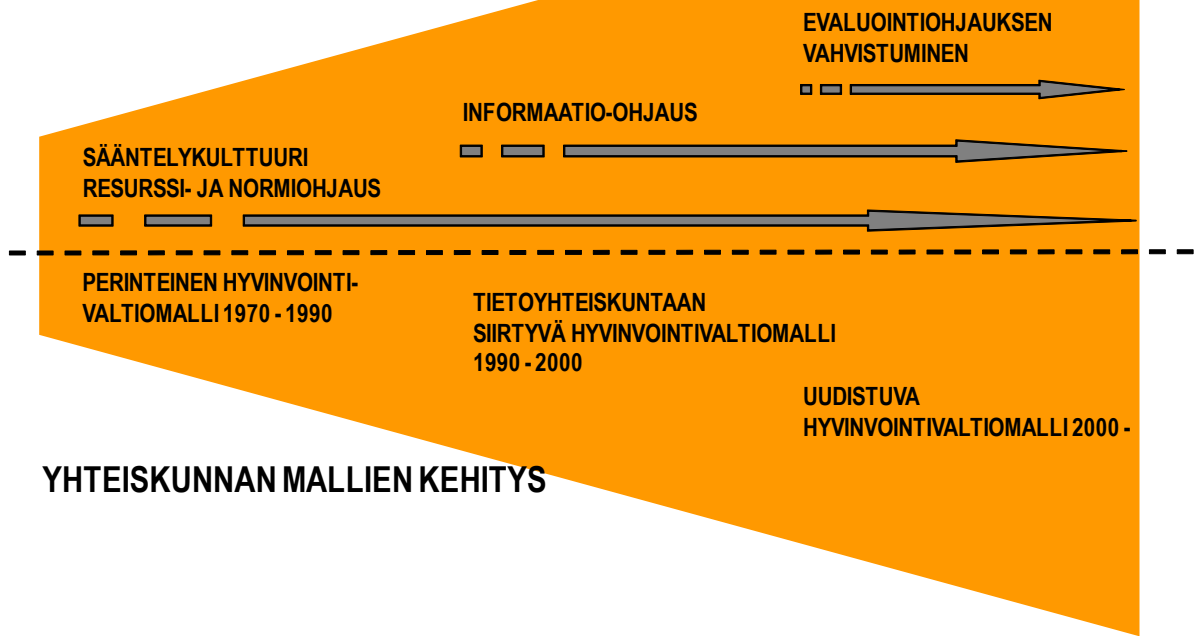
1) Resurssi- ja normiohjaus perustuu vahvalle keskusjohtoisuudelle, jossa yksilöiden sekä alueiden ja paikallisyhdyskuntien rooliksi jää ylhäältä asetettujen normien toteuttaminen. Kehityksen fragmentoituminen on tehnyt puhtaan resurssi- ja normiohjauksen vaikeaksi.

2) Informaatio-ohjaus soveltuu hyvin tietoyhteiskuntaan, mutta on todettu vaikutuksiltaan hyvin vaatimattomaksi. Yksilöt ja paikallisyhdyskuntien kehityksestä vastaavat toimijat on ollut varsin vaikeaa sitouttaa kestävä kehityksen toimintaan puhtaalla tiedolla. Ihminen toimii kompleksisessa tietoyhteiskunnassakin pohjimmiltaan epärationaalisesti. Tieto ei johda aina toimintaan.

ALUEKEHITYKSEN YHTEISKUNNALLINEN OHJAUS

(Roininen 2008)

ALUE- JA YHDYSKUNTASUUNNITTELUN OHJAUSMALLIT



3) Evaluointiohjaus perustuu toimijoiden (itse)reflektioon ja kykenee käsittelemään informaatio-ohjausta paremmin puhtaan tiedon taustalla olevia ja toimintaan vaikuttavia arvovalintoja. Evaluointiohjauksen arvosidonnaisuus tekee siitä siis ohjausmallinakin kestävämmän, sillä toimijoiden arvoihin asti ulottuva tarkastelu ja ohjaus vaikuttavat syvemmin toimijoihin. Vaikutuksiltaan tehokkain evaluointiohjauksen muoto lienee itsearviointiohjaus eräänä tienä kohti yksilöiden ja paikallisyhdyskuntien kestävä kehityksen itseohjautuvuutta.

Vaikutusten arviointi

1990-luvulla osaksi yhteiskunnallista ohjausta vakiintuivat erilaiset vaikutusten arvioinnit. Yhdyskuntarakenteen kannalta tärkeimpiä ovat sekä suuriin erillishankkeisiin että kaavaprosesseihin sisältyvät arvioinnit. Eri tyyppisiin vaikutusten arviointeihin, kuten ympäristövaikutusten (YVA), ihmisiin kohdistuvien (IVA), sosiaalisten (SVA), kulttuuristen (KUVA), sukupuolivaikutusten (SUVA) ja lapsiin kohdistuvien vaikutusten arviointiin on olemassa omat laajat metodologiansa ja asiantuntijuutensa.

Evolutionaarinen lähestymistapa

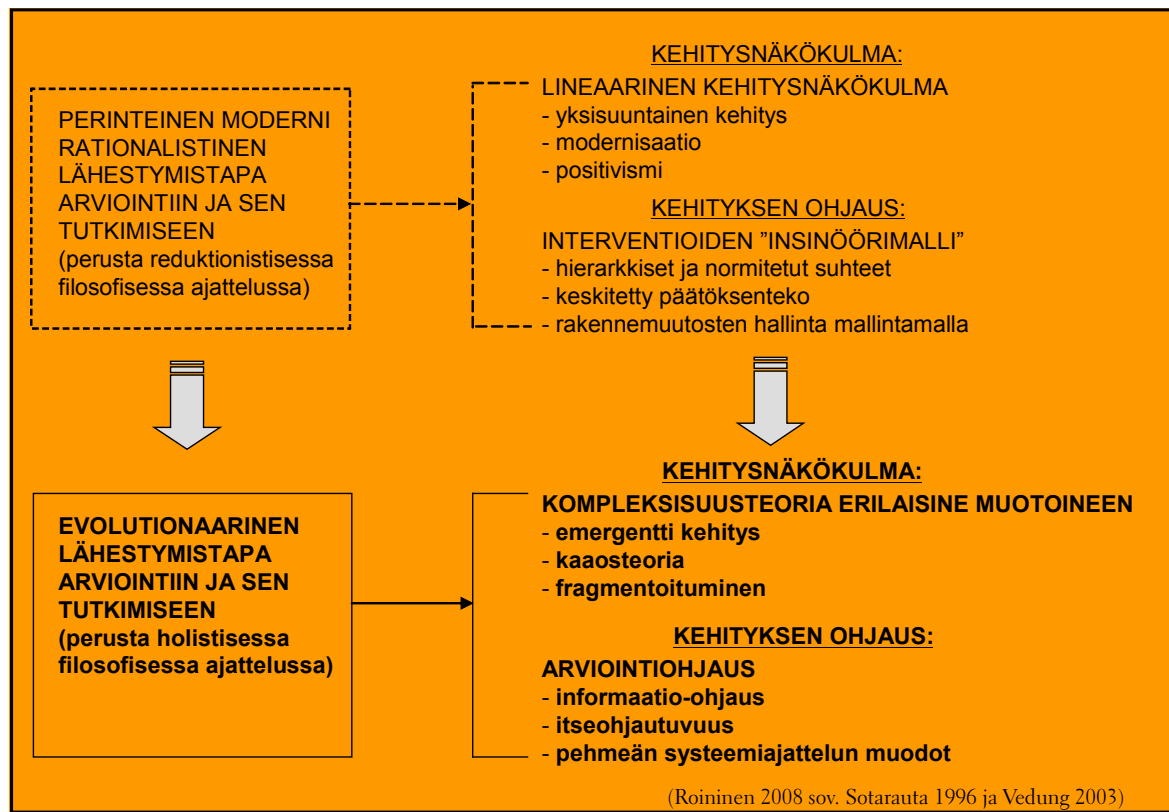
Evolutionaarinen kehitysnäkemys on korvaamassa lineaarisen, jatkuvaan edistykseen ja kehitysksoon liittyvän. Lineaarisen kehitysnäkemysellä on paljon yhteistä radikaalin rationalismin kanssa. Molemmat perustuvat positivistiseen uskoon siitä, että ongelmille on aina löydettävissä selkeät ratkaisut, jonka jälkeen kehitys voi jatkua entiseen tahtiin.

Evolutionaarinen kehitysnäkemys perustuu neljään elementtiin: kompleksisuuteen, emergenttiin kehitykseen, todellisuuden moninaisuuteen ja dynaamisuuteen (Valovirta 2007). Nämä näkemykset kehityksen ulottuvuuksista ovat pitkälti vastakkaisia keskitetyn hallinnoinnin aikaisille näkemyksille nykyisyydestä ja tulevaisuudesta.

Kompleksisuus kuvaa hyvin projektityhteiskunnan järjestäytymistä tai järjestäytymättömyyttä. Sotarauta (1996) jaottelee kompleksisuuden seuraavasti: yksinkertaiset (simplistiset) ongelmat, organisoimaton kompleksisuus ja organisoitu kompleksisuus. Viimeksi mainittu muistuttaa Rantalan ja Sulkusen 2006 toimittamassa teoksessa kuvattuja ESR- ja projektiarviointitilanteita. Niissä arvioinneilla pyritään pitämään hallinnassa tiukasti organisoituja, mutta kovin kompleksisia ohjelma ja projektikokonaisuuksia. Lisäksi kompleksisten systeemien osittainen epäselvyys viittaa Rantalan ja Sulkusen kantamaan huoleen riskeistä, joita saattaa syntyä

ARVIOINTIOHJAUS

Rationalistinen ja evolutionaarinen lähestymistapa arviointiin ja sen tutkimiseen



kun keskitetyt systeemit puretaan tai niiden annetaan purkautua. Huoli on varmasti osin aiheellinen, mutta kehitys on joka tapauksessa kulkenut viimeisten parinkymmenen vuoden aikana normi- ja resurssiohjauksen vähentämisen suuntaan. Normi- ja resurssiohjauksen vähetessä arviointiohjaus on nähty niille yhtenä tarvittavana ja varteenotettavana vaihtoehtona.

Myös emergentti kehityksen näkökulma tuntuu sopivan projektiyhteiskunnan käsittelyyn. Tiedostamattomat kehityskulut ja osittainen sattumanvaraisuus muistuttavat "vaivihkaa" rakentuneen projektiyhteiskunnan kehityskulkua.

Myös **emergentti itseorganisointuminen** eli spontaani tavoitteellisuus ilman valtakeskuksia tuntuu sopivan projektiyhteiskunnankin käsitteellistämisen apuvälineeksi. Esimerkiksi Vedung (2003) antaa julkaisussaan liian järjestäytyneen kuvan projektiyhteiskunnan kehittymisestä ja sen taustavaikuttimista. Hän ei myöskään problematisoi kehityksen mahdollista emergenssiä.

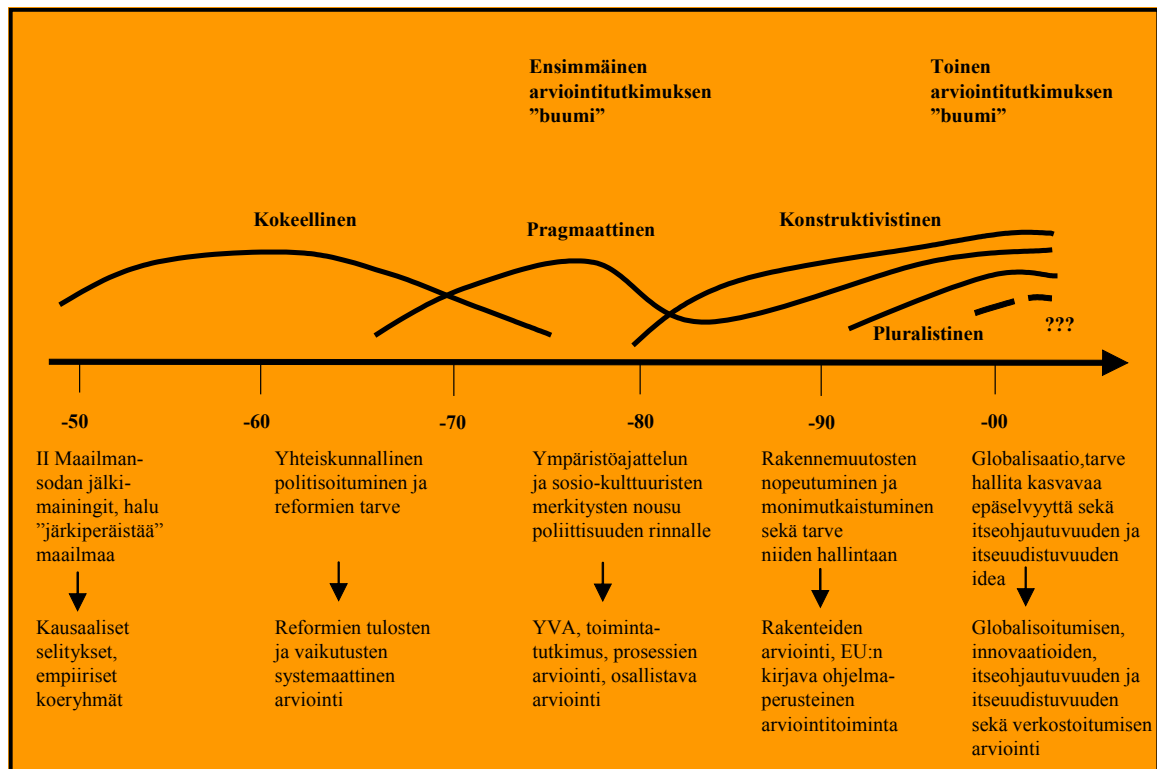
Todellisuuden moninaisuuteen kuuluu, että arvoihin ja jopa totuuteenkin on olemassa erilaisia lähestymistapoja ja näkökulmia. Ajatus lähenee projektiyhteiskunnan olemusta relativistisen arvonäkökulman kautta. Viranomaisilla, asukkailla, kuluttajilla jne. voi olla aivan erilaisiin arvoihin pohjautuva kuva todellisuudesta ja kehityksen suunnasta. Projektiyhteiskunnassa on moninaisuudelle ainakin teoriassa enemmän tilaa kuin viranomaistotuuteen perustuvassa keskitetyssä hallinto- ja suunnittelujärjestelmässä.

Dynaamisuus on Sotaraudan (emt.) mukaan järjestelmän siirtymistä tilasta toiseen, ja siirtyminen voi tapahtua hyvin eri tavoin. Projektiyhteiskunnan tausta-ateen, uusliberalismin, kannattajat haluavat antaa aatteestaan korostuneen dynaamisen kuvan, ikään kuin vastablokkina pysähtyneelle hyvinvointivaltiorakenteelle. Ainakin osa tästä dynaamisuuspuheesta lienee pitkälti retoriikkaa, mutta kieltämättä projektiyhteiskunnan rakenteissa painottuu tietty joustavan muutoksen tavoittelu.

Perinteinen moderni rationalistinen lähestymistapa arviointiin ja sen tutkimiseen on syrjäytymässä evolutionaarisemmalla lähestymistavalla. Ensin mainitun perusta on reduktionistisessa filosofisessa ajattelussa ja jälkimmäisen holistisessa filosofisessa ajattelussa.

ARVIOINTIOHJAUS

Arviointitutkimuksen paradigmojen valtakaudet ja virstanpylväät



(Roininen 2008 sov. lähteistä: Chelimsky & Shadish 1997, Pawson & Tilley 1997 sekä Rossi ym. 1999)

Teoreettis-metodologisten jäsenysten valossa arviointitutkimuksella on **neljä paradigmaa**: 1) kokeellinen, 2) pragmaattinen, 3) konstruktivistinen ja 4) pluralistinen (Pawson & Tilley 1997). Lisäksi voidaan erottaa voimistava (empowerment) ja utilistinen (utilization) suuntaus. Utilistisen suuntauksen voidaan katsoa tietyin varauksin lukeutuvan pragmaattiseen paradigmaan ja voimistavan suuntauksen konstruktivistiseen paradigmaan.

Valovirta (2007) on jaotellut arviointitutkimuksen paradigmat hiukan toisin: 1) rationalistiseen, 2) pragmaattiseen, 3) kommunikatiiviseen ja 4) evolutionaariseen paradigmaan. Hänen jäsentelyssään rationalistinen yhdistyy sisällöllisesti edellä mainittuun kokeelliseen paradigmaan ja kommunikatiivinen konstruktivistiseen paradigmaan. Lisäksi Valovirran evolutionaarisen paradigman voi yhdistää varauksin pluralistiseen paradigmaan.

Neljän paradigman valtakaudet ovat seuranneet toisiaan. Kokeellinen paradigma vahvistui toisen maailmansodan jälkimainingeissa, ja oli "aaltonsa huipulla" 1960- ja 1970-lukujen taitteessa. Pragmaattinen paradigma voimistui 1970-luvun aikana, ja sai aikaan ensimmäisen arviointitutkimuksen "buumin", jota leimasi yhden paradigman hallitsevuus. Pragmaattinen paradigma koki lievän taantuman konstruktivistisen paradigman haastaessa sen 1980- ja 1990-lukujen aikana.

2000-luvulla eletään tilanteessa, jossa eri paradigmat elävät vahvoina rinnakkain. Nykytilannetta voidaan kutsua **toiseksi arviointitutkimuksen buumiksi**. Erona ensimmäiseen buumiin on se, että nyt mikään paradigma ei ole selkeästi vallitseva, vaan paradigmat elävät pluralistisesti rinnakkain. Toinen arviointitutkimuksen buumi on tarkoittanut arviointitutkimuksen fragmentoitumista, myönteisessä mielessä sen moninaistumista ja kielteisessä mielessä sen pirstaloitumista.

Toinen arviointitutkimuksen buumi on merkinnyt samalla arviointitutkimuksen teoreettisen perustan vahvistumista. Tämä on ilmennyt arviointitutkijoiden laajenevana kiinnostuksena arviointitutkimuksen teoreettisiin perustoihin ja niin kutsutun teoria-perusteisen (theory-based evaluation) arviointitutkimuksen voimistumista.

Teoria-perusteinen lähestymistapa on täydentänyt perinteisempää ongelmaperusteista (problem-based evaluation) arvioinnin lähestymistapaa. Niin pragmaattista kuin konstruktivististäkin arviointitutkimuksen paradigmaa voidaan pitää ongelmaperusteisina, sillä niiden teoreettis-metodologinen fokus nousee havaituista yhteiskunnallisista ongelmista ja niiden ratkaisupyrkimyksistä. Pawson ja Tilley (1997) ovat kutsuneet

Näkökulmia arvioinnin metodiikkaan

	Perustutkimuksen metodiikka	Soveltavan tutkimuksen metodiikka	Kehitystyön metodiikka
Arvioinnin tutkiminen	Arvioinnin teorat ja käsitteet: <i>Mitä arviointi on?</i>	Arvioinnin tarkoituksenmukaisuus: <i>Onko arviointi ylipäättään tarkoituksenmukaista?</i>	Arviointimetodiikan kehittäminen: <i>Onko kehitettävissä parempia arviointimenetelmiä?</i>
Tutkiva arviointi	Arvioinnin kohteen viitekehysten haltuunotto: <i>Missä viitekehyksessä kohdetta arvioidaan?</i>	Varsinainen arviointi: <i>Mikä on arvioitavan toiminnan relevanssi ja merkitys viitekehyksessään?</i>	Arvioinnin hyödyntäminen arviointikohteen kehittämisessä: <i>Voidaanko arvioinnilla kehittää arviointikohdetta kokonaisvaltaisesti (odotettuja vaikutuksia laajemmat suositukset)?</i>
Selvitysluontoinen arviointi	Arvioinnin kohteen haltuunotto: <i>Mikä arvioinnin kohde on?</i>	Varsinainen arviointi: <i>Onko arvioitava toiminta tarkoituksenmukaista, tavoitteidensa mukaista ja tehokasta (johtopäätökset)?</i>	Arvioinnin hyödyntäminen: <i>Voidaanko arvioinnilla tehostaa arvioitavalta toiminnalta odotettuja vaikutuksia (suositukset)?</i>

(muokattu lähteestä Viitala ja Roininen, 2003)

pluralismiin pohjautuvaa teoria-perusteista paradigmaa realistiseksi (realistic) paradigmaksi. He katsovat sen edustavan konstruktivistisen paradigman jälkeistä uusinta aaltoa.

Realistisen paradigman realismi tarkoittaa arviointitutkijoiden lisääntynyttä tietoisuutta työnsä teoreettis-metodologisista lähtökohdista ja viitekehyksistä, joissa arvioinnit tuotetaan. Samalla se tarkoittaa lisääntynyttä tietoisuutta arviointien potentiaalisten teoreettis-metodologisten viitekehysten moninaisuudesta (vrt. pluralistinen paradigma). Teoreettis-metodologisten viitekehysten moninaistuminen merkitsee myös niiden valinnan merkityksen kasvua. Arvioijien on pohdittava aiempaa huolellisemmin valintojensa perusteluita.

Paradigmojen ohella eri tutkimusaloja jäsennetään usein kolmiakselille perustutkimus - soveltava tutkimus - kehittäminen. Arviointitutkimus on jaettavissa lisäksi 1) **arvioinnin tutkimiseen**, 2) **tutkivaan arviointiin** ja 3) **selvitysluonteiseen arviointiin**. Ensin mainittu on luonteeltaan akateemista arvioinnin tutkimusta (vrt. käsite suunnittelututkimus). Toinen on muodoltaan tutkivaa arviointia (vrt. käsite tutkiva journalismi). Kolmas lähestymistapa edustaa selvitysluonteista arviointia. Nykyään kaikki kolme näkökulmaa kattavat läpäisevästi kolmijaon perustutkimus, soveltava tutkimus ja kehittäminen. Käytännössä akateeminen arvioinnin perustutkimus on ollut vähäistä ja selvitysluonteinen arviointi yleisintä.

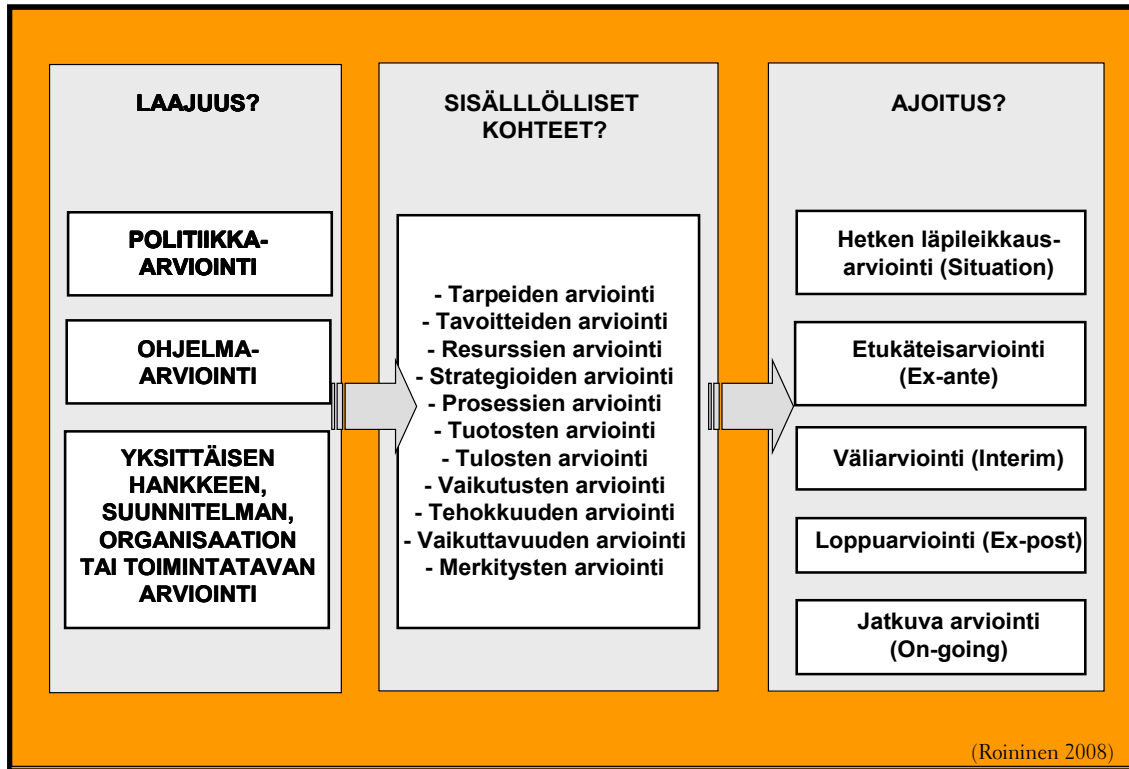
Arviointien ja arviointitutkimuksen metodinen erikoistuminen perus- ja soveltavaan tutkimusotteeseen sekä kehitysohjelmaan osoittaa alan kypsyneen. Samaa osoittaa arviointien erilaistuminen akateemisen syvyytensä osalta akateemiseksi arvioinnin tutkimukseksi, tutkivaksi arvioinniksi ja selvitysluonteiseksi arvioinniksi. Arviointialan eheyden kannalta on kuitenkin tärkeää, ettei erikoistunut ja erilaistunut arviointitoiminta fragmentoidu liian syviin poteroihin, vaan keskusteluyhteys eri lähestymistapojen ja näkökulmien välillä säilyy.

Alue- ja yhdyskuntasuunnittelua voidaan arvioida useista eri lähtökohdista. Lähtökohdat kuvaavat suunnittelun arvioinnin erilaistuneita ja fragmentoituneita motiiveja. Motiivina voi olla esimerkiksi, että arvioidaan jotta:

1. saadaan käyttöön palautetta aiemmista samankaltaisista suunnittelutehtävistä tai saman suunnittelun suunnitelmista,
2. voidaan korjata suuntaa kesken suunnitteluprosessin, jos arviointi osoittaa puutteita esim. tavoitteissa tai menetelmissä,

ARVIOINTIOHJAUS

Esimerkkejä arviointitutkimuksen fragmentoitumisesta suuntausaloittain



3. saadaan tietoa, joka auttaa ratkaisemaan yksittäisiä suunnitteluongelmia suunnitteluprosessin aikana, esimerkiksi valitsemaan vaihtoehtoista sopivimman,
4. voidaan osoittaa suunnittelun aikaansaamat tulokset ja vaikutukset tai
5. voidaan dokumentoida läpikäydyn prosessin onnistumiset ja vaikeudet tulevien uusien prosessien opiksi.

Yleisiä alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arvottamisteemoja ovat: suunnitelmien tavoitteet ja strategiat, suunnitteluprosessien looginen eteneminen, suunnitteluun osallistuvien ja suunnitelmaan osallisten erilaiset näkökulmat, suunnitteluprosessien avoimuus, läpinäkyvyys ja vuorovaikutteisuus, suunnittelun ja kehittämisen vaihtoehdot, suunnitelmien tuotokset, tulokset ja vaikutukset sekä suunnitelmien relevanssi ja laaja yhteiskunnallinen merkitys.

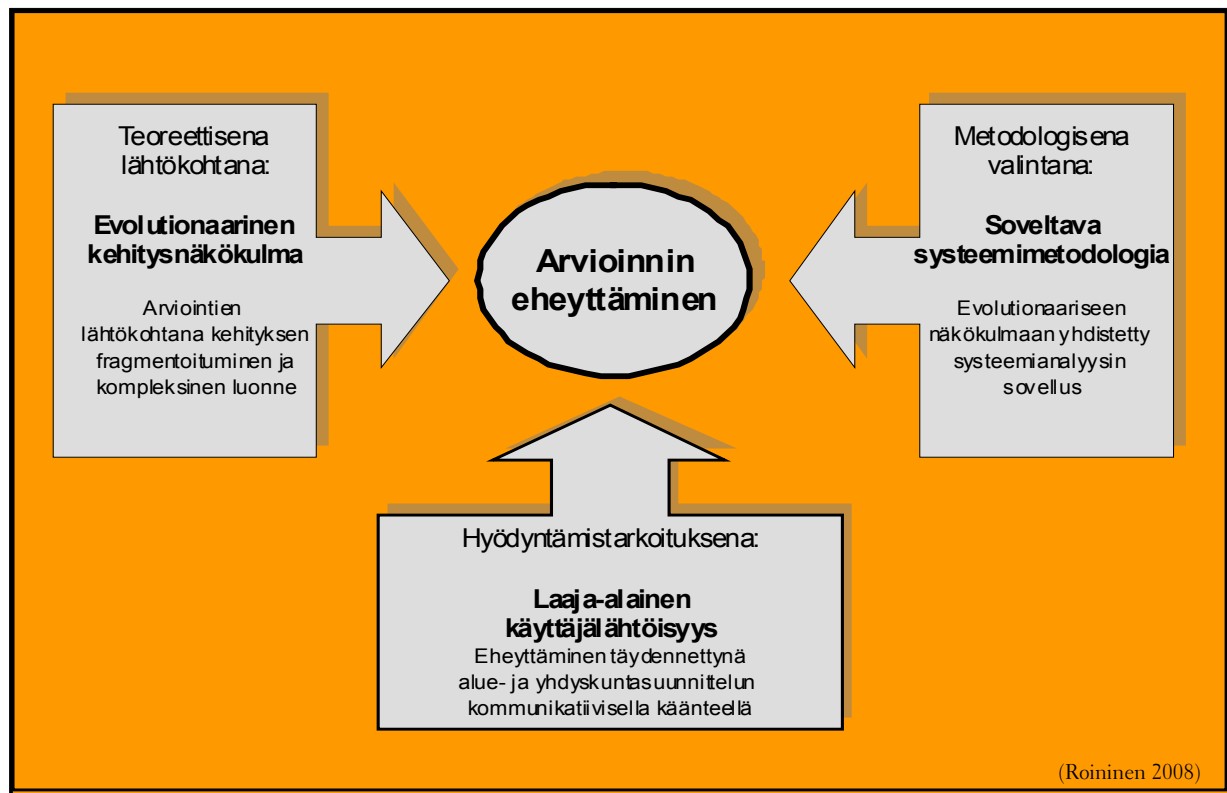
Yleisiä arvottamisen kohteita ovat esimerkiksi: eri temaattiset politiikat (ympäristö-, alue-, sosiaali- jne.), erilaiset kehittämisohjelmat (maakunnalliset kehittämisohjelmat, lähiöiden kehittämisohjelmat jne.), yksittäiset hankkeet, projektit ja suunnitelmat, suunnitteluprosessit (esim. kaavoitus) sekä suunnitteluorganisaatioiden toimintamuodot.

Suunnittelun arviointi on nykyisellään monimuotoista toimintaa. **Arvioinnit jaotellaan usein ulottuvuuksiltaan:**

1. teema-arviointeihin (esim. ympäristövaikutusten, tasa-arvovaikutusten tai työllisyysvaikutusten arviointi),
2. hankearviointeihin esim. jonkin alueen kaavoitushanke tai kertaluontoisen kehittämishankkeen arviointi),
3. ohjelma-arviointeihin (esim. alueellisten kehittämisohjelmien ja lähiö- tai kyläohjelmien arviointi),
4. politiikka-arviointeihin (esim. Suomen ympäristöpolitiikan arviointi),
5. meta-arviointeihin (esim. useiden samankaltaisten ohjelmien yhteisvaikutusten arviointi tai arviointien laadun arviointi) ja
6. mega-arviointeihin (esim. ajallinen kumulatiivinen pitkäaikaissuranta useista samaan päämäärään pyrkivistä ohjelmista).

ARVIOINTIOHJAUS

Arviointiohjausta eheyttäviä elementtejä



Arvioinnin eheyttävät elementit muodostuvat kolmesta osiosta, jotka ovat: 1) evolutionaarinen kehitysnäkökulma, 2) soveltavan systeemimetodologian avulla tapahtuva kokonaisuusien hallinta sekä 3) arviointien laaja-alainen käyttäjälähtöisyys.

Evolutionaarinen näkökulma arviointien kehitykseen toimii eheyttämisen teoreettisena lähtökohtana ja tarjoaa välineitä arviointialan kehityksen kuvaamiseen. Evolutionaarinen näkökulma saa perustelunsa arviointialan fragmentoitumiskehityksen kautta. Eheyttämisen tarve kumpuaa erityisesti fragmentoitumisen kielteisistä puolista (arviointien pirstaloitumiskehityksestä), joita voidaan lähestyä luontevimmin evolutionaarisella lähestymistavalla.

Evolutionaarinen kehitysnäkemys soveltuu arvioinnin eheyttämisen lähtökohdaksi paremmin kuin lineaarinen kehitysnäkemys. Lineaarilla kehitysnäkemysellä on paljon yhteistä radikaalin rationalismin (ks. Vedung 2003) kanssa. Molemmat perustuvat positivistiseen uskoon siitä, että ongelmille (tässä yhteydessä arviointiongelmille) on aina löydettävissä selkeät ratkaisut, jonka jälkeen esimerkiksi alueiden tai yhdyskuntien kehitys voi jatkua entiseen tahtiin (ehkä arviointisuosituksilla ryhdytettynä). Arvioinneissa lineaarinen näkökulma on kulminoitunut pelkistetyimmillään arviointielementtien lineaariseksi panos-tuotos -arviointien prosessuaaliseksi ketjuksi, jolla on uskottu voitavan ottaa arviointikohteen kehitys kausaalisesti haltuun ja tuottaa näin arviointituloksia ja -suosituksia kohteen kehityksestä.

Soveltava systeemimetodologia edustaa eheyttämisessä systeemiteoreettista lähestymistapaa ja tarjoaa välineitä arviointialan kehittämiseen nykyistä eheämmäksi. Ilman jonkinasteista systeemiteoreettista lähestymistapaa eheyttäminen ei onnistu. Fragmentoitunutta kokonaisvaltaisempi arviointinäkökulma saattaisi johtaa nykyistä paremmin hyödynnettäviin arviointituloksiin. Se mahdollistaisi arvioinneissa lukuisten – usein myös intresseiltään ristiriitaisten – arvojen, teemojen ja tavoitteiden välisten sidosten kokonaisuuden hahmottamisen paremmin kuin keskittyminen erillisiin osavaltaisiin arviointeihin. Yksi kokonaisvaltaisen näkökulman edellytys on arvioinnin jonkin asteinen systeemiteoreettinen lähestymistapa. Se tarkoittaa järjestelmällistä ja organisoitua tapa kuvata fragmentoitunutta kompleksisuutta. Se ei siis tarkoita edellisessä luvussa kuvatun kompleksisuuden ja emergentin kehityksen sivuuttamista, vaan organisoitua kompleksisuutta.

Kolmas arvioinnin eheyttämisen elementti muodostuu käyttäjätahoiltaan laaja-alaisesta arvioinnin hyödyntämisestä. Arviointien sidosryhmien ja arviointeihin osallisten määrä on kasvanut projektiyhteiskuntakehityksen seurauksena. Tämä muodostaa oleellisen tekijän arvioinnin eheyttämisen tarpeelle sekä sen keinoille. Laaja-alainen käyttäjälähtöisyys toimii myös evolutionaarista kehitysnäkökulmaa ja soveltavaa systeemimetodologiaa toisiinsa yhdistävänä sidoksena.

ARVIOINTIOHJAUS

Strateginen eheyttäminen

	LÄHINÄKYMÄ Välittömät suunnitteluratkaisut ja päätökset	KAUKONÄKYMÄ Toimintamahdollisuudet tulevaisuudessa, kehityksen toivottu suunta
KOHDE & TUOTOS <i>EPÄVARMUUS</i> Arviointiohjaus	Integroituvuus nykyiseen yhdyskuntarakenteeseen ja elinympäristön kokemustekijöihin (vrt. inkrementalismi) – EHEYTYVÄ YHDYSKUNTA NYT	Strateginen suuntautuneisuus, toivotun kehityksen avaaminen, ei-toivotun sulkeminen – KESTÄVÄ KEHITYS TULEVAISUUDESSA
PROSESSI <i>EPÄSELVYYS</i> (Forester 1993) Neuvotteluohjaus	Suunnittelukeskustelun avoimuus ja argumentatiivisuus, päätösten legitiimisyys KESKUSTELLAAN JA KIISTELEÄN AJANKOHT. SUUNNITTELUONGELMASTA	Konfliktien hallintakyky, luottamus ja kunnioitus, suunnitteluprosessit vuorovaikutuskäytäntöjen muokkaajina MUOKATAAN TULEVAN YHTEISTYÖN SOS. JA POL. EDELLYTYKSIÄ

MIXED-SCANNING

AGONISTINEN SUUNNITTELU

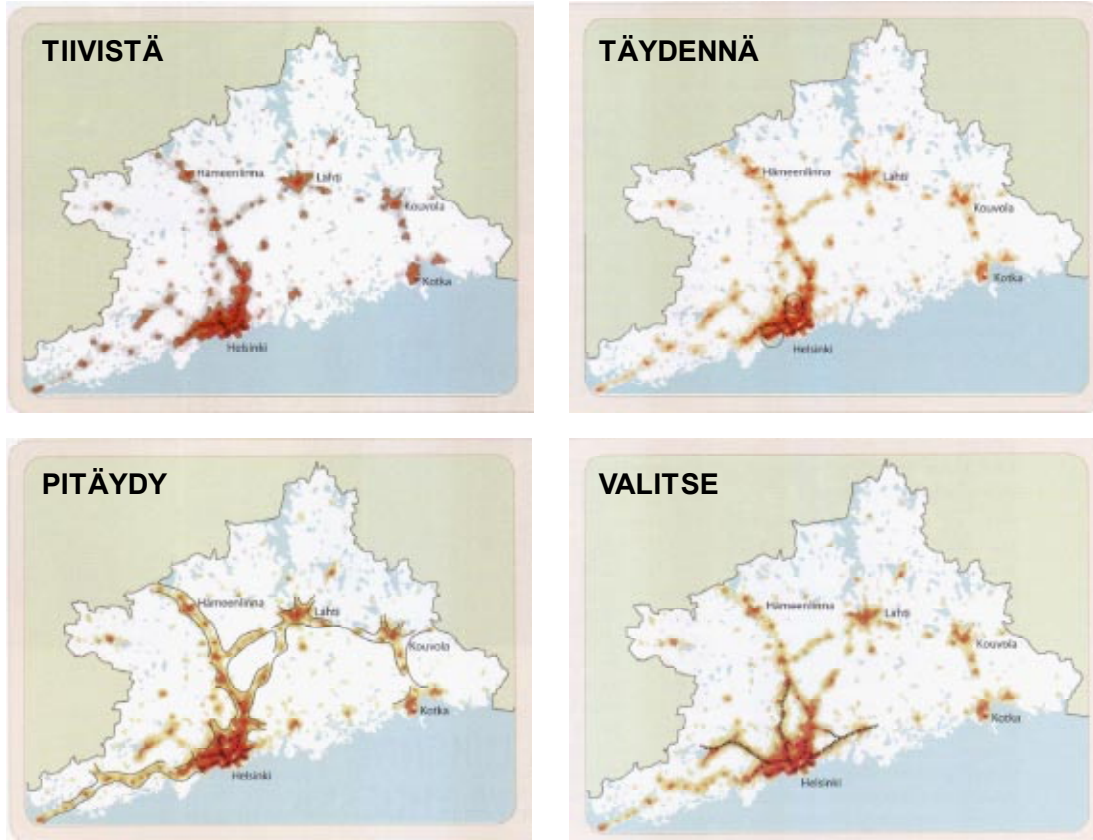
Pattonin (1997) mukaan perinteiset arvioinnin lähestymistavat eivät tuota tyydyttävää tulosta. Arviointeihin uhrataan suuria ponnistuksia, mutta niiden hyödyntäminen jää puutteelliseksi. Pattonin mielestä arviointien hyödyntämistä tulisikin pohtia aiempaa kriittisemmin. Tämä tarkoittaa, että on pohdittava kuinka hyödynnämme arviointeja ja niiden tuottamaa tietoa ja että on pohdittava, ovatko arvioinnit ylipäättään suunniteltu ja toteutettu niiden hyödyntämistä ajatellen. Pattonin huoli on astetta laajempikin: kuinka hyödynnämme nykyisellä informaatioajalla informaatiota, jota tuotamme kasvavassa määrin? Huoli yhdistyy kiinteästi projektiyhteiskuntakehitykseen.

Starateginen eheyttäminen yhdyskuntasuunnittelun menettelytapana.

Eheyttämistä koskevassa keskustelussa on korostunut inkrementalistinen näkökulma (Lindblom 1959) yhdyskuntasuunnitteluun: parannetaan nykyisten elinympäristöjen viihtyisyyttä ja täydennetään olevaa yhdyskuntarakennetta pala palalta. Käynnissä ja näköpiirissä olevat suuret yhteiskunnalliset muutosprosessit (mm. ilmastonmuutos, kiihtyvä kaupunkiseutuumuutos ja perifeeristynyt maaseutu, työperäisen maahanmuuton kasvu, kaupan keskittyminen, metropolikehitystä kiihdyttävä talouden globalistoituminen, elämäntapoja muokkaavat uudet teknologiat) edellyttävät kuitenkin myös strategista näkökulmaa ja strategisen alueidenkäytön suunnittelun ja kehittämispolitiikan välineitä (vrt. YM:n STRASI-hanke 2008-09). Paluuta nk. blueprint-suunnitteluun ei ole. Sen sijaan, että tämän päivän asemakaava- ja hankepäätöksissä nojaututtaisiin pitkän tähtäimen tulevaisuuden kuvaan, lähtökohdaksi on eheyttämisen periaatteiden mukaan otettava nykytilanne, josta käsin strategisia kehitysnäkymiä luodetaan. Strategisen suunnitelman on palveltava ajankohtaisten suunnitteluratkaisujen strategisen arvioinnin välineenä: avataanko toivottuja kehityssuuntia ja suljetaanko ei-toivottuja; mahdollistetaanko tarvittava joustavuus tulevan kehityksen ennakoimattomuudelle ja turvataanko samalla suojelevarvot. Tällainen strateginen eheyttäminen muistuttaa 'mixed-scanning' -teoriaa (Etzioni 1967), jossa suunnittelu on edestakaista luotausta strategisen ja inkrementalistisen tason välillä. Etzionin malli on kuitenkin liian teknokraattinen ja asiantuntijavaltainen.

Edellä esitelty mahdollistaa hyvin tulevaisuuden ennakoimattomuuteen ja suunnittelutehtävän monimutkaisuuteen liittyvän epävarmuuden hallinnan. Suunnitteluun liittyy kuitenkin myös epäselvyyden hallinnan poliittinen ulottuvuus (Forester 1993): miten moniarvoistuneessa yhteiskunnassa oikeutetaan valinnat eri arvojärjestelmiä edustavien intressien ja niiden määrittelypyrkimysten välillä, kun suunnittelun professioilla ei ole enää yksinoikeutusta suunnitteluproblematiikan tiedolliseen perustaan ja neutraliteettiin arvojen suhteen? Epäselvyyden ulottuvuus korostaa neuvotteluohjauksen avoimuutta ja argumentatiivisuutta.

Strateginen eheyttäminen: case METKA



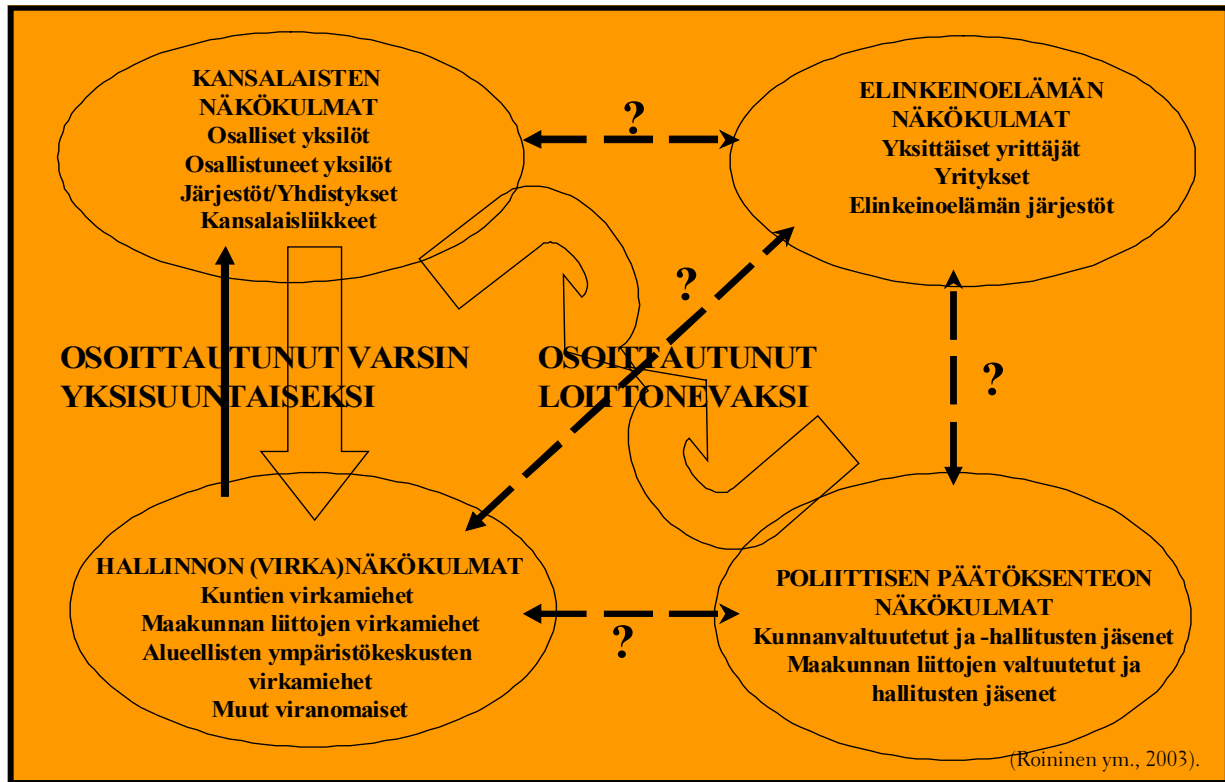
Myös tähän liittyy strateginen ulottuvuus sikäli, että ajankohtaisista suunnittelukysymyksistä keskustellessamme me väistämättä rakennamme sosiaalisia ja poliittisia edellytyksiä tulevien suunnittelutehtävien kommunikaatioprosesseille: rakennetaanko keskinäistä luottamusta ja kunnioitusta sekä yhteistyöverkostoja vai ei. Hillier (2002) kutsuu 'agonistiseksi suunnitteluksi' sellaista vuorovaikutteista suunnittelukäytäntöä, jossa habermasilaisen konsensus-orientaation sijaan hyväksytään intressien osittainen yhteensovittamattomuus ja keskitytään keskinäisen kunnioituksen ja luottamuksen ilmapiiriin luomiseen, jotta muodostettaisiin kykyä intressiritiriitojen käsittelyyn ja konfliktien hallintaan.

Strateginen näkökulma yhdyskuntasuunnitteluun edellyttää sektorien välistä yhteistyötä ja kehityspolkuajattelua kuntien hallinnossa. Tarvitaan tutkimusta tällaisten yhteistyökäytäntöjen kehittämiseksi. Seudullisessa yhteistyössä on keskeistä tunnistaa kuntien strategisen yhteistyön todelliset mahdollisuudet ja rajat eikä sortua näennäiseen strategiseen yhteistyöhön, jolla peitetään kuntien keskinäinen kilpailu asukkaista ja yrityksistä. Tarvitaan tutkimustietoa seudullisen strategiayhteistyön edellytyksistä suhteessa alue- ja hallintorakenteiltaan erilaisiin seutuihin (erikokoiset kaupunkiseudut, maaseutuvaltaiset seutukunnat, kasvavat ja supistuvat seudut, kuntaliitosseudut, seudulliset yhteistoiminta-alueet). Myös perifeeristävillä seuduilla supistumisen hallinta edellyttää strategista suunnittelua, jonka menettelytapoja on kehitettävä (ks. EkoSuKaT 2006; Raatikainen 2004). Strategisen alueidenkäytön suunnittelun edellytyksiä maakuntatasolla on kriittisesti selvitettävä ja tutkittava mahdollisuuksia sen terävöittämiseksi mm. seututasolle kohdennetun maakuntakaavoituksen kautta. Teemakohtaisia seutusunnitelmia (nk. masterplanit) laatimalla ja yhteensovittamalla voidaan uudella tavalla tarkentaa eri intressitahojen ja sektoreiden kehittämistavoitteita ja tuoda niitä yhteen alueidenkäytön tasolla. MRL:n maakunta- ja yleiskaavojen sisältövaatimuksia on tältä osin tarkistettava ja täsmennettävä, sillä ne ohjaavat alueellisia ympäristökeskuksia keskittymään liikaa kaavojen välittömien ympäristövaikutusten arviointeihin strategisen arvioinnin kustannuksella.

METKA-hanke (Metropolialueen kestävä aluerakenne, www.metkaprojekti.info) ilmentää epävarmuuden hallinnan osalta oivallisella tavalla strategisen eheyttämisen ideaa. Hankkeen tuottama METKA-malli esittää eteläisen Suomen lähivuosikymmenten kasville strategisen kehityspolun, jonka neljä askelta ovat TIIVISTÄ – TÄYDENNÄ – PITÄYDY – VALITSE. Lähtökohtana on nykyisen alue- ja yhdyskuntarakenteen sekä keskusten eheyttäminen ja tiivistäminen ja edelleen täydentäminen valmiin joukkoliikenteen yhteyteen tämän toimintaedellytyksiä parantaen. Seuraavassa vaiheessa täydennetään rakennetta nykyisten taajamien tuntumaan erityisesti pääkaupunkiseudun ajankohtaisten ratakankkeiden (länsimetro, kehärata) alueilla. Kolmannessa vaiheessa, aluerakennetta laajennettaessa, pitäydytään nykyisen rataverkon määrittämiin

ARVIOINTIOHJAUS

Esimerkki eri toimijoiden välisen vuorovaikutuksen arvioinnista
kaavoitukseen liittyvissä verkostoissa



kasvukäytäviin. Neljännessä vaiheessa valitaan mahdollisista uusista ratakäytävistä kestävin ja tehokkain metropolialueen uudeksi kasvukäytäväksi. METKA-malli toimii strategisen arvioinnin välineenä ajankohtaisissa suunnittelukysymyksissä: mitkä esimerkiksi ovat vaikutukset Helsingin seudun kestäväan aluerakenteen edellytyksille, jos sallitaan kehyskuntien edistää yhtäläisesti kasvutavoitteitaan ja niihin liittyviä tonttipolitiikkojaan ja kaupallisten keskustien hankkeitaan? Strategisuus merkitsee valintoja ja linjauksia – ei mahdollisuuksien rajoittamatonta avaamista. Tässä tullaan strategisen suunnittelun poliittiseen ulottuvuuteen ja epäselvyyden hallintaan. Siihen palataan neuvottelusuunnittelun käsittelyn yhteydessä.

Toimijoiden välisen vuorovaikutuksen arviointi

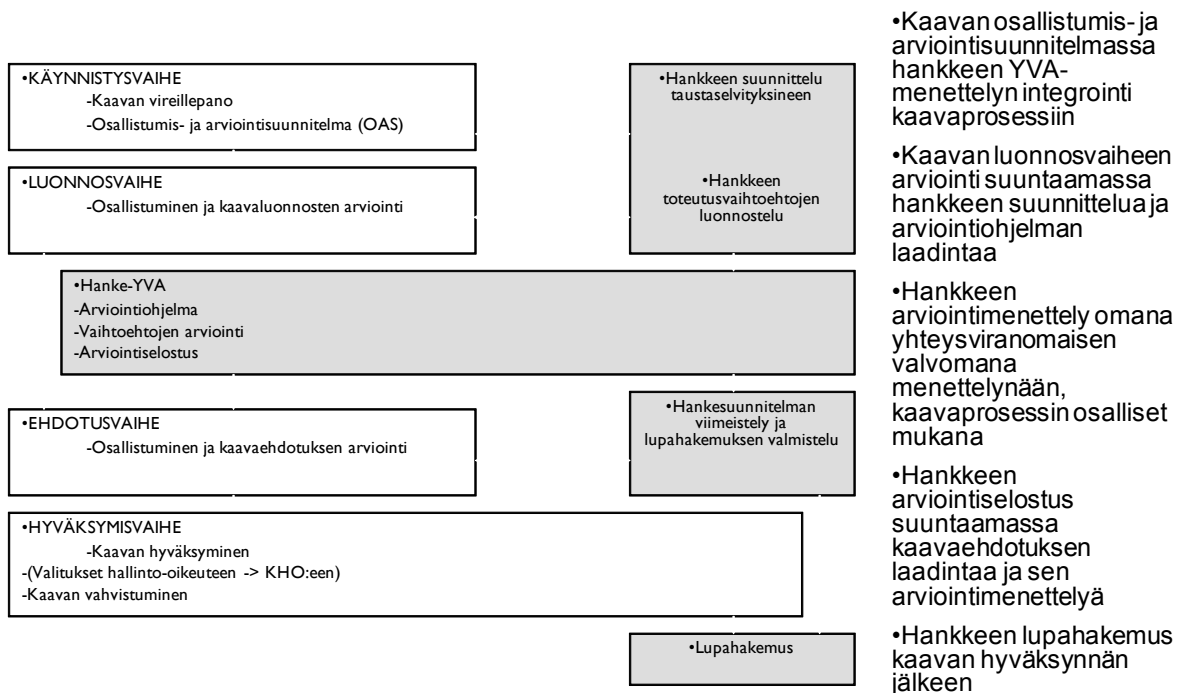
Esimerkiksi verkostojen arviointiohjauksesta luonnistuu maankäyttöön ja kaavoitukseen liittynyt valtakunnallinen OSSE-hanke (Kansalaisten osallistumisen ja vuorovaikutuksen valtakunnallinen seuranta- ja arviointihanke, Roininen ym. 2003). OSSE -hankkeessa tehtiin sekä verkostojen empiiristä tutkimusta tarkastelemalla yhdeksää erilaista kaavoitustapausta että kehittämistyötä rakentamalla kaavoitukseen osallistumisen ja verkostomaisen vuorovaikutuksen seurannan ja arvioinnin alustava viitekehys, metodologia ja ehdotus seurannan ja arvioinnin organisoimiseksi jatkossa. Eräänä hankkeen tuloksena kaavoitus osoittautui varsin kaavoittajakeskeiseksi ja eri toimijoiden keskinäinen vuorovaikutus osoittautui jääneen vähäiseksi. Maankäyttö- ja rakennuslain tavoite mahdollisimman moninkeskeisestä vuorovaikutteisuudesta toteutui siten vain osittain tutkituissa kaavaprosesseissa (kuva yllä).

Vaikutusarviointien integrointi

Suuret infrastruktuurihankkeet (esim. ylimaakunnalliset väylähankkeet) ja laajoja yhdyskuntarakenteellisia, väestö- ja elinkeinopoliittisia vaikutuksia (suoria ja epäsuoria) sisältävät hankkeet (esim. suuret kaivos- ja patohankkeet) edellyttävät vaikutusarviointeja monella tasolla ja monen toimijan toteuttamana. Tällaiset hankkeet yleensä edellyttävät YVA-lain mukaista ympäristövaikutusten arviointimenettelyä, mutta edellyttäessään kaavallisia toimenpiteitä ne johtavat myös MRL:n mukaisiin kaavoituksen arviointiprosesseihin. Strategisen merkityksensä vuoksi niillä on edelleen keskeinen rooli kunnallisissa, maakunnallisissa ja ylimaakunnallisissa strategisissa ja kehittämisohjelmissa, joiden laadinnan yhteydessä toteutetaan omat suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arviointimenettelyt (SOVA). Tällöin kaavoitus ja hankesuunnittelu kytkeytyvät toisiinsa ja ovat väistämättä toisistaan riippuvia. Hanke tarvitsee kaavoituksellista ja strategista tarkastelua ja arviointia laajemman ympäristön ja strategisten näköalojen kannalta. Miten hankkeen, kaavoituksen ja strategisen ohjelmatyön prosessit voitaisiin sovittaa yhteen niin, että hankkeen

ARVIOINTIOHJAUS

Vaikutusarviointien integrointi kaavoitusta edellyttävissä suurissa hankkeissa: case KaSuKat



vaikutusarviointiin ja lupaharkintaan saataisiin mukaan kaavoitukseen ja ohjelmatyöhön liittyvät laaja harkinta sekä strateginen näkökulma? Toteutetaanko kunkin suunnitelman (hanke, kaava(t), ohjelmat) kohdalla kaikilta osin oma arviointimenettelynsä ja mitä tämä merkitsee arvioinnin vuorovaikutteisuuden kannalta? Onko osallisten oltava mukana kussakin prosessissa erikseen kertomassa kantansa yhä uudelleen käsiteltäviin samoihin kysymyksiin?

Oulun yliopiston KaSuKat-hankkeessa (Ympäristöklusterin Ekotehokas yhteiskunta -ohjelma) on tarkasteltu erityisesti kaavoitusta edellyttävien suurten hankkeiden kohdalla mahdollisuuksia integroida hankkeen ja ao. kaavan vaikutusten arviointiprosessit, jotta syntyisi sekä vuorovaikutteisuuden että eri tarkastelutasojen yhteensovittamisen kannalta mielekäs kokonaisprosessi (Mäntysalo & Reinikainen 2007). Vaikka arviointimenettelyt kaavoituksessa ja hankesuunnittelussa noudattavat monelta osin samoja periaatteita (arviointinäkökulmien monipuolisuus, vuorovaikutteisuus, vaihtoehtojen tarkastelu, ohjelmointi ja raportointi), liittyy niihin myös ratkaisevia eroja, joita on huolellisesti tarkasteltava, kun yhteensovittavia menetelmiä kehitetään. Näitä eroja ovat: A) arviointiprosessien ajoitus ja kytkeytyminen suunnitteluun (kaavoituksessa pitkin matkaa, hankesuunnittelussa ennen lupavaihetta) ja B) toimijoiden erilaiset roolit, valtuutukset ja vastuut (kunta/maakunta kaavan laatijana/alueellinen ympäristökeskus neuvotteluosapuolena, hankkeesta vastaava laadittajana/ympäristökeskus valvojana).

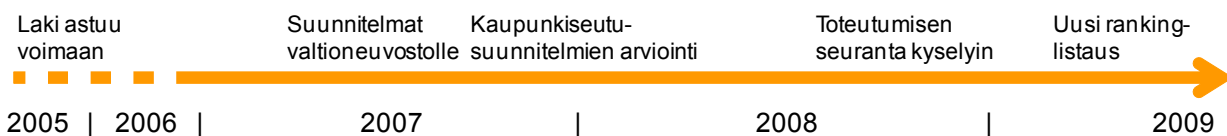
Hankkeen YVA:ssa arviointi toteutetaan hankkeen suunnittelun loppuvaiheessa omana kontrolloituna menettelynään. Hankkeesta vastaavalla arvioinnin vastuutahona on oma intressi hankkeen luvan saannille sekä viivytyksen ja lisäkustannusten välttämiseksi. Tästä johtuen YVAn laatu on lähtökohtaisesti kyseenalaistettu ja prosessin valvontaa on pidetty välttämättömänä. Kaavan vaikutusten arvioinnissa arviointia tehdään kaavan laadinnan eri vaiheissa. Kunta vastaa kaavojensa laadinnasta ja hyväksynnästä. Se vastaa myös kaavan vaikutusten arvioinnista ilman erillistä valvontaviranomaista arviointimenettelyn laadun turvaajana. Alueellinen ympäristökeskus toimii neuvotteluosapuolena ja tarvittaessa valittajana oikeusasteisiin.

Arviointien integrointi eri skaaloissa monitasoisen ja strategisuutta tavoittelevan suunnittelun tukena edellyttää tutkimusta.

Kaupunkiseutusuunnitelmien arviointiraportti osana Paras-hankkeen seurantaa

- Kuntaliiton koordinoima asiantuntija-arviointi
 - Suunnitelmien laatimisen todettiin edistäneen seudullista yhteistyötä
 - Prosessi on myös nostanut esiin yhteistyön ongelmakohtia
- Kuntien omat intressit vs. seudun yhteinen etu
 - Erot jyrkempiä seutujen keskusten ja niiden ympäryskuntien välillä
- Maankäytön suunnittelun yhteistyö lisääntymässä kaikilla seuduilla
 - Asuminen ja palvelut jäävät vähemmälle huomiolle
- Suunnitelmien toteuttaminen useilla seuduilla auki
 - Yhteistyö ei ulotu aina päätöksentekijöiden tasolle
 - Kaupunkiseutusuunnitelmissa esitetään lähinnä strategisen suunnittelun välineitä
- Maankäytön ja liikenteen vuorovaikutteinen suunnittelu ja yhteensovittaminen keskeistä

Kaupunkiseutusuunnitelmien arviointi ja toteuttamisen seuranta Paras-hankkeen aikana



Kunta- ja palvelurakenneuudistus käynnistettiin keväällä 2005 ja siihen liittyvä puitelaki asetuksineen tuli voimaan alkuvuodesta 2007. Kaikki kunnat toimittivat valtioneuvostolle suunnitelmat ja selvitykset lain määrittämien velvoitteiden toteuttamisesta saman vuoden loppuun mennessä. Lain velvoittamana suurilla kaupunkiseuduilla laadittiin kaupunkiseutusuunnitelmat maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamisesta sekä palveluiden käytöstä yli kuntarajojen (Kaupunkiseutusuunnitelmien... 2008; Stenvall ym. 2008). Suunnitelmia arvioitiin Kuntaliiton koordinoimana useiden ministeriöiden yhteistyönä toteutetussa asiantuntija-arvioinnissa. Kaupunkiseutusuunnitelmista laadittiin arvioinnin yhteydessä ranking-listaus, jossa pisteyttämällä arvioitiin muun muassa seutujen sisäistä MALP-suunnitteluyhteistyötä, sitoutuneisuutta suunnitelmien toteuttamiseen ja käytettäviä ohjausvälineitä. Arviointityötä jatketaan suunnitelmien toteutumista kartoittavalla kyselyllä ja uudella ranking-listauksella vuoden 2009 puolella.

Suunnitelmien arvioinnissa todettiin niiden laatimisen edistäneen puitelain tavoitteiden mukaisesti seudullista yhteistyötä, mutta vasta varsin kevyesti. Kaikilla arvioiduilla kaupunkiseuduilla ei ole seutusuunnitelman laatimisesta huolimatta täysin tunnustettu yhteistyön tarvetta, etenkin puitelain tavoitteiden mukaisessa laajuudessa (Kaupunkiseutusuunnitelmien... 2008).

Mitä alueellisen muutoksen hallinnan näkökulmasta keskeisiä kehittämistarpeita arvioinnissa nousi esiin?

Seudullista ajattelua tulee kunnissa kehittää edelleen kaikilla päätöksenteon tasoilla. Pyrkimystä yhteistyöhön on usein paljonkin virkamiestasolta aina ylimpää johtoa myöten, mutta päättäjien tasolla yhteistyö on heikommilla kantimilla ja yhteistyön muodot vaativat kehittämistä. Soveltuvien yhteistyörakenteiden puute on vaikeuttanut kaupunkiseutusuunnitelmien laatimista ja haittaa myös suunnitelmien toteuttamista.

Maankäytön ohjaukseen kaupunkiseutusuunnitelmissa tarjotaan varsin runsaasti erilaisia strategisen suunnittelun välineitä yhteisestä yleiskaavasta kehityskuvaan ja rakennemalliin. Näiden roolia ja käyttöä tulisi pohtia jatkossa, samoin suunnitelmien toteuttamiseen käytettyjä välineitä. Nyt esimerkiksi yhteisen yleiskaavan toteuttaminen ei tapahdu välttämättä koordinoidusti, vaan kukin kunta voi toteuttaa sitä omaan tahtiinsa (Kaupunkiseutusuunnitelmien... 2008).

Arviointiraportissa nähdään myös tärkeänä kehittää maankäytön ja liikenteen vuorovaikutteista suunnittelua ja liikenteellisten vaikutusten arviointia.

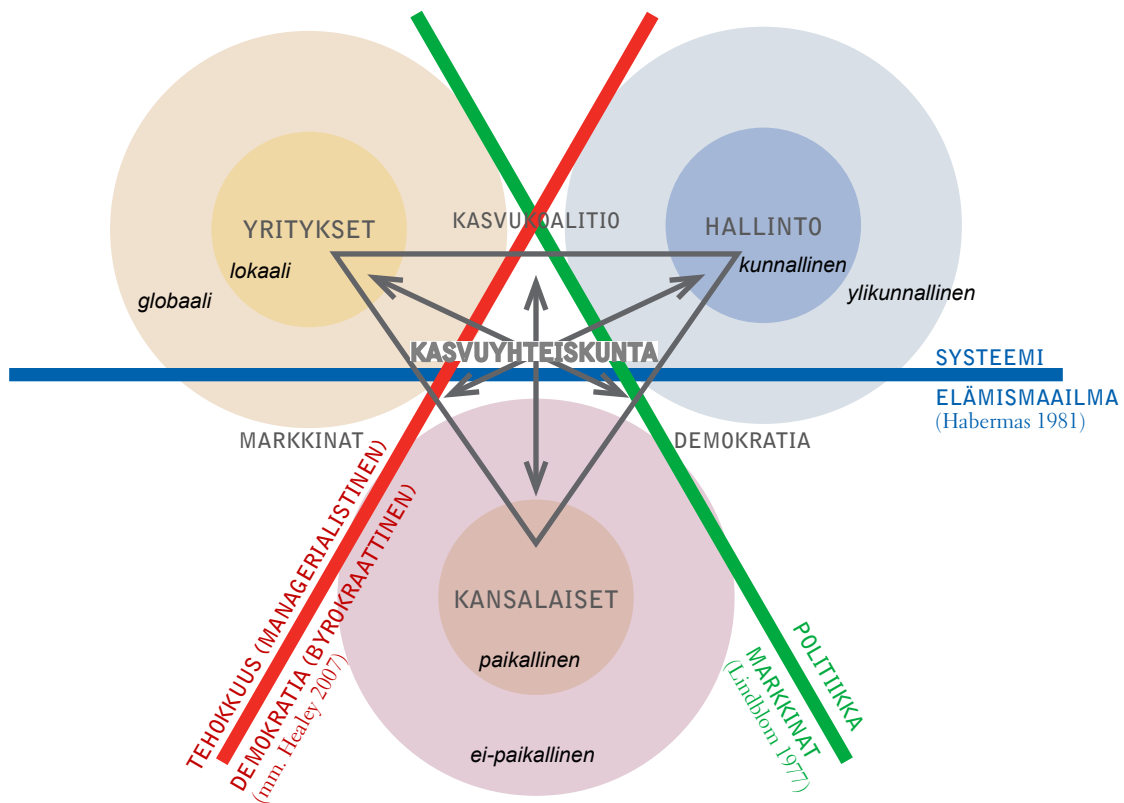
NEUVOTTELUOHJAUS

NEUVOTELLEN KEHITYKSEEN?

Neuvotteluohjauksen taustalla on lähtökohtaisesti oletus moninäkökulmaisuuudesta ja tähän liittyvästä neuvottelun tarpeesta suunnittelussa. Moninäkökulmaisuuutta lähestytään yhteiskunnan kolmen toimintajärjestelmän – demokratia, markkinat ja kasvukoalitio – ristiriitaisuuksien ja riippuvuuksien mallintamisen kautta. Perustavaa konsensusta näiden välillä ei pidetä mahdollisena; sen sijaan tarkastellaan neuvotteluohjausta konfliktien hallintana, minkä tukena ovat agonistinen demokratia- ja suunnitteluteoria sekä rajaesine teoria.

NEUVOTTELUOHJAUS

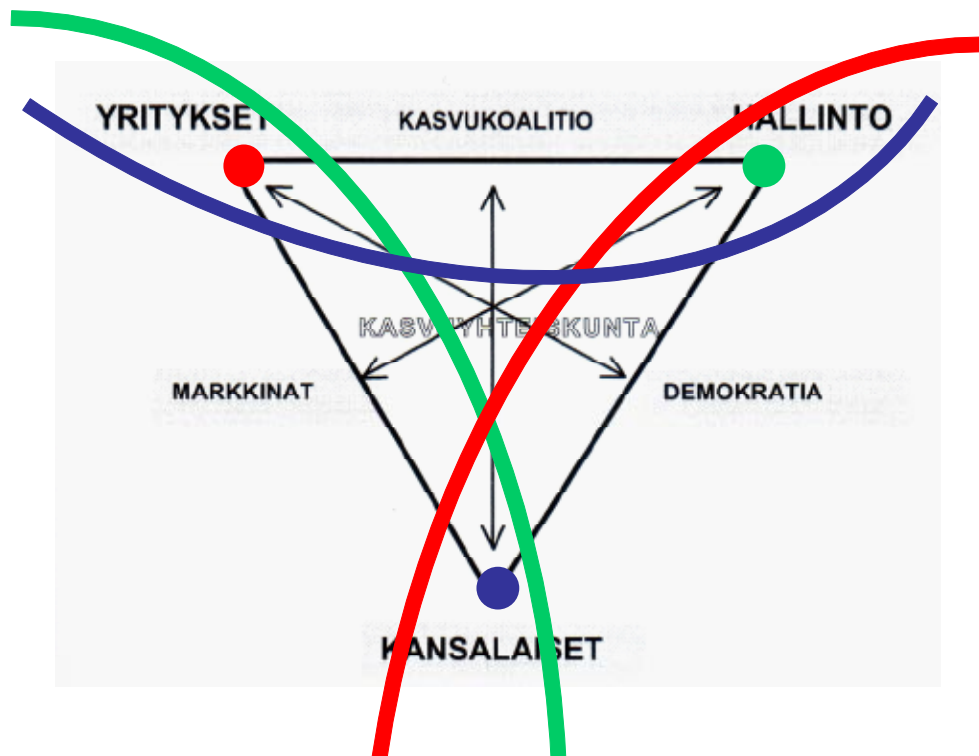
Kasvuyhteiskunnan toimijat ja dikotomiat (Rajaniemeä 2006 mukaillen)



Neuvottelusuunnittelua tarkastellaan tässä kasvuyhteiskunnan teoreettisen viitekehyksen taustaa vasten. Kasvuyhteiskuntaa voidaan Rajaniemen (2006) mukaan mallintaa kolmen jännitteisesti toisiinsa suhteutuvan toimintajärjestelmän keskinäisinä riippuvuuksina ja ristiriitaisuuksina. Toimijaryhmät voidaan ensinnäkin pelkistää kolmeen: hallinto, yritykset ja kansalaiset. Kullakin näistä on omanlaisensa suhde paikallisuuteen ja ylipaikallisuuteen, mikä vaikuttaa niiden toiminnan motiiveihin. Kunnallishallinnolle keskeinen on dikotomia kunnallinen/ylikunnallinen, mitä määrittää erityisesti kunta hallinnollisena ja taloudellisenä yksikkönä. Yritysten toimintalogiikkaa puolestaan määrittää niiden suuntautuminen joko lokaaleille tai globaaleille markkinoille. Kansalaisille olennaista on paikallisidentiteetti, jossa paikkaan kiinnittyminen voi maantieteellisessä mielessä olla hyvinkin vaihtelevaa: jonkun kiinnittyessä omaan kotikyläänsä voi joku toinen identifioitua kokonaiseen kaupunkiseutuun. Paikallisidentiteetti noudattaa jakoa paikallinen/ei-paikallinen.

Hallinnon ja kansalaisten väliset suhteet koordinoituvat demokratiajärjestelmän kautta, missä julkishallinnon toiminnan poliittinen oikeutus tulee yhtäältä parlamentaarisen edustuksellisuuden (vote), toisaalta kansalaisyhteiskunnallisen hallinnon toimintaan osallistuvuuden (voice) myötä. Kansalaisten suhteet yrityksiin määrittyvät puolestaan markkinajärjestelmän kautta, missä kansalaiset kuluttajina muodostavat kysynnän ja yritykset (sekä lokaalisti että globaalisti toimivat) tarjonnan. Kolmion täydentää hallinnon ja yritysten muodostava kasvukoalitio (Logan & Molotch 1996) eri muodoissaan (regiimit, julkis-yksityiset kumppanuudet). Kasvukoalitio tarkoittaa kunnan hallinnon ja lokaalisti toimivien yritysten keskinäistä liittoutumista yhteisen alueellisen kasvun tavoitteen taakse, mutta siihen liittyy myös yhtäältä kunnan taloudellinen riippuvuus yrityksistä (suoraan esim. yhteisöverotuloina sekä välillisesti esim. kuntalaisten työllistäjänä), toisaalta yritysten riippuvuus kunnasta lupien myöntäjänä ja tarvittavan teknisen ja sosiaalisen infrastruktuurin tarjoajana. Kasvukoalitioilla on myös ylipaikallinen ulottuvuus, missä globaalisti toimivat yritykset koalition osapuolina muodostavat epävarmuustekijän voidessaan siirtää toimintansa markkinatilanteen ja kannattavuuden muutoksissa pois alueelta ja usein jopa ulkomaille. Kunnat voivat puolestaan muodostaa seudullisia kehittämisorganisaatioita seudullista kasvua edistämään. Kuntien keskinäinen kilpailu yrityksistä ja asukkaista voi kuitenkin todellisuudessa tehdä tällaisen seutuorganisaation heikoksi.

Neuvottelusuunnittelu rajatyöskentelynä eri toimintajärjestelmien välillä



Kasvukoalitiolla on taipumuksena marginalisoida kansalaisten vaikutusmahdollisuudet. Yhteiskuntateoriassa tätä jännitettä ilmentää Habermasin (1987) dialektiikka systeemin ja elämismailman välillä. Markkinoiden ja hallinnon välillä on oma jännitteensä markkinoiden itseohjautuvuuden marginalisoidessa hallinnon säätelypyrkimykset – joskin laman koittaessa vaaditaan julkista sektoria apuun turvaamaan markkinoiden toimintakyky. Tätä dikotomiaa on tarkastellut mm. Lindblom (1977) kuvauksellaan yhteiskunnasta markkinoiden ja politiikan muodostamien systeemien yhteispelinä, missä markkinat ja politiikka ovat toisistaan riippuvaisia mutta omalakisuuudessaan samalla autonomisia. Systeemit vaikuttavat toisiinsa, mutta ne eivät voi suoraan ohjailla toisiaan. Demokraattinen järjestelmä puolestaan marginalisoi yrityksen toimijatahona: yritykset eivät voi äänestää. Yrityksille luontainen vaikutuskanava hallintoon on kasvukoalitio, ja yritysten näkökulmasta demokraattiseen päätöksentekoon osallistuminen näyttäytyy tehottomuutena. Uusliberalistisen poliittisen ideologian myötä myös hallinnon piirissä on arvosteltu demokraattista ohjausta tehottomaksi ja omaksuttu yritysmaailman toimintalogiikkaa mukaileva New Public Management -hallintomalli. Tämä keskustelu noudattaa dikotomiaa managerialistisen ja byrokrattisen hallinnon välillä (ks. esim. Healey 2007). Tähän dikotomiaan liittyy myös (uus)liberalistisen demokratian sisäinen jakautuminen yhtäältä yksilönvapauksia ja toisaalta tasa-arvoa tavoittelevien logiikoiden kesken (Mouffe 2000).

Yhdessä nämä kasvuyhteiskunnan toimintajärjestelmät – demokratia, markkinat ja kasvukoalitio – muodostavat jännitteisen kentän, jossa kolme päätoimijaryhmää – hallinto, yritykset ja kansalaiset – määrittävät rooleineen, motiiveineen ja valtasuhteineen eri tavoin sen mukaan, mihin toimintajärjestelmään milloinkin osallistutaan. Valtasuhteiden näkökulmasta tällaista toisistaan riippuvaisten ja toimijoita eri tavoin marginalisoivien toimintajärjestelmien yhteiskunnallista viitekehystä voidaan tutkia esim. Bourdieun (1987; Bourdieu & Wacquant 1995) kenttäteorian kautta. Luhmannin funktiosysteemien teorian avulla voidaan puolestaan tarkastella toimintajärjestelmien itseohjautuvuutta ja keskinäistä dynamiikkaa sekä toimijoiden rooliristiriitoja näiden osallistuessa samanaikaisesti eri toimintajärjestelmiin (Luhmann 1990). Neuvotteluohjaus näiden eri toimintajärjestelmien välillä on kuitenkin mahdollista nk. agonistisen demokratian hengessä (Mouffe 2000).

Suunnitteluteorioiden asemoituminen niiden suhteessa yhtäältä käytäntöön ja toisaalta demokratiakäsityksiin (vrt. Bäcklund & Mäntysalo 2008)

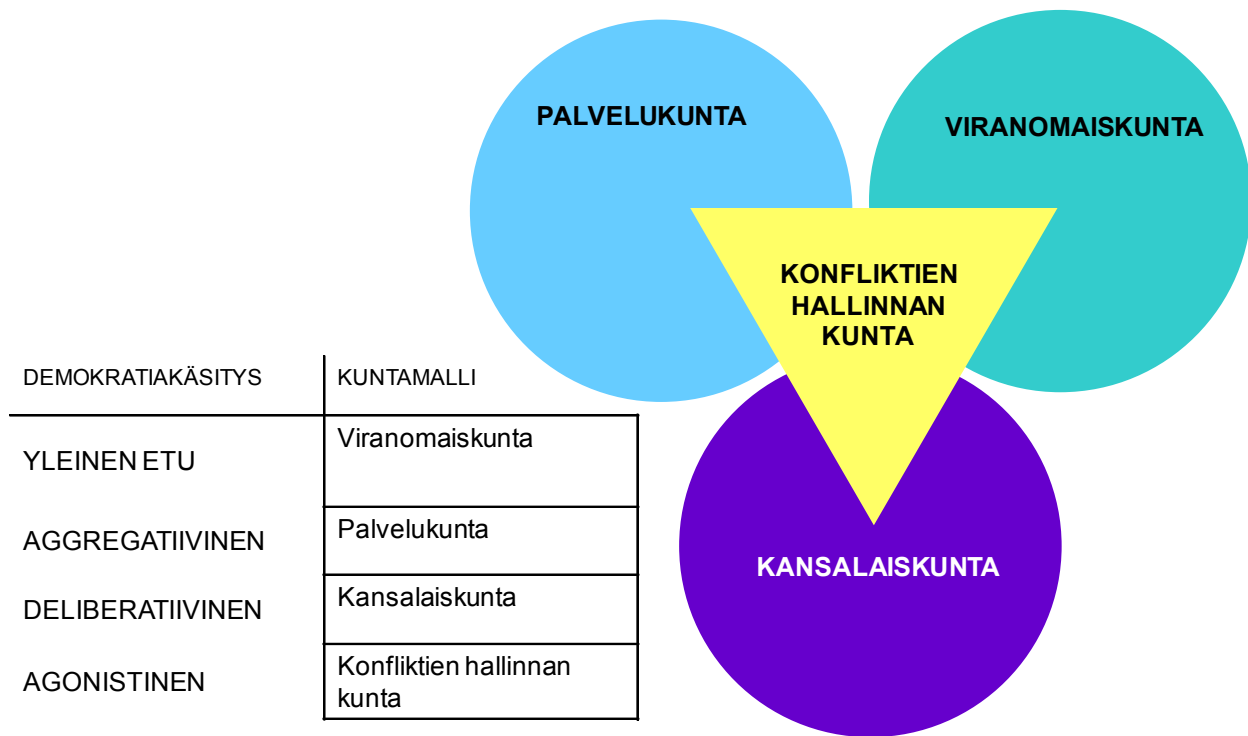
		<i>Suhde käytäntöön</i>	
		IDEALISTINEN	REALISTINEN
<i>Demokratiakäsitys</i>	YLEINEN ETU	Komprehensiivis-rationalistinen	
	AGGREGATIIVINEN		Inkrementalistinen
	DELIBERATIIVINEN	Kommunikatiivinen	
	AGONISTINEN		Agonistinen

Suunnitteluteorian keskeiset kehitysvaiheet – komprehensiivis-rationalistinen teoria, inkrementalistinen teoria, kommunikatiivisen suunnittelun teoria ja agonistinen teoria - voidaan asemoida omiin kenttiinsä sen perusteella, mitä demokratiakäsitystä ne yhtäältä edustavat ja kuinka idealistisia tai realistisia ne toisaalta ovat suhteessa suunnittelun käytäntöön. Samalla kun suunnitteluteorian kehityksessä on tapahtunut heiluriliikettä idealismin ja realismin välillä, on yleiseen etuun perustuvasta demokratiamallista siirrytty aggregatiiviseen ja edelleen deliberatiiviseen. Viimeisimpänä on tulossa agonistinen demokratiamalli (Mouffe 2000) ja sitä soveltava agonistisen suunnittelun teoria (Hillier 2002; Pløger 2004). **Komprehensiivis-rationalistinen** suunnitteluteoria nojaa asiantuntijuuteen ja tieteelliseen metodiin sekä näiden kautta määrittyvään **yleiseen etuun** suunnittelun demokraattisuuden mittarina. **Inkrementalistinen suunnitteluteoria** (Lindblom 1959; 1965) toi mukanaan vahvojen intressiryhmien välisen neuvottelusuunnittelun. Sen demokraattisuus on **aggregatiivista**: oletuksena on, että kaikki ajavat ensi sijassa omaa etuaan. Demokratia on kilpailua ja vallan jakamista. Inkrementalistinen teoria on samalla kritiikkiä komprehensiivis-rationalistisen teorian vaatimukseen täydellisen tiedon tavoittelusta rationaalisen päätöksenteon tukena. Inkrementalismi sen sijaan merkitsee rajoitettua rationaalisuutta (Simon 1945/1979): pienin askelin etenevää suunnittelua, joka suurelta osin nojautuu aiempaan kokemustietoon. Siten se on realistisempi suhteessa suunnittelijan tiedonkäsittelykapasiteettiin.

Deliberatiivisen demokratiamallin mukaan demokratiassa ovat oleellisia ne prosessit, joiden kautta erilaisia näkökulmia voidaan tuoda esille ja joiden kautta yhteinen tahto voi syntyä (Setälä 2003; Amin 2006). Lähtökohtana on yhtäältä poliittisten prosessien oikeudenmukaisuus ja toisaalta kommunikaation rationaalisuus, joiden pohjalta konsensusta rakennetaan. Tätä vastaa habermasilainen **kommunikatiivisen suunnittelun teoria**, jossa rationaalisen kommunikaation lähtökohtana on oletus universaalista kommunikaation pätevyyskriteeristöstä sekä ajatus ideaalista puhetilanteesta, jossa ei käytetä valtaa. MRL:n tavoitteet suunnittelun vuorovaikutteisuuden suhteen osaltaan henkivät tällaista habermasilaista konsensusajattelua.

Kommunikatiivisen suunnittelun teoria on torjuttu idealistisena ja utopistisena ja tilalle on tulossa realistisempi **agonistinen teoria**, jossa eri intressitahojen tavoitteiden ja arvojen perustavanlaatuinen yhteensovittamattomuus hyväksytään vallitsevana olosuhteena.

Demokratiakäsitykset ja niitä edustavat kuntamallit



Mouffe kritisoi deliberatiivista demokratiateoriaa sen taipumuksesta haudata konsensusretoriikan sekä universaalien perusoikeuksien ja järkevyyden taakse aidosti poliittiset vastakkainasettelut liberaalien yksilönvapautavoitteiden sekä kansalaisyhteiskunnallisten osallistuvuuden ja tasa-arvoisuuden tavoitteiden välillä. Poliittikkaa ei näin alisteta rationaalisuudelle, vaan tunnustetaan sen olemus eri logiikoita noudattavien merkitysjärjestelmien keskinäisen kiistelyn ja sovittelun kenttänä. Tällöin huomio kohdistuu siihen, miten ristiriitoja hallitaan suunnittelu- ja päätöksentekoprosessissa. Keskeistä on eri tahojen keskinäinen kunnioitus: poliittisen vihollisen muuntaminen legitiimiksi vastustajaksi. Antagonistinen vastakkainasettelu voi sen myötä muuntua **agonismiksi**, jossa osapuolet tunnistavat mahdollisuuksien rajat konsensukselle (Hillier 2002, 289). Agonismi on halua synnyttää rakentavassa hengessä demokraattisia päätöksiä, jotka ovat osittain konsensuaalisia mutta joissa keskinäiseen kunnioitukseen perustuen hyväksytään myös ratkaisemattomiksi jääneet erimielisyydet. Tällainen agonistinen demokratia loisi edellytykset sellaiselle suunnittelukulttuurille, jossa opitaan yhteisesti hallitsemaan eri merkitysjärjestelmien rinnakkaisuutta ja niistä kumpuavien intressien konflikteja. Agonistisessa toistensa kunnioittamisessa toimijat voivat olla sovussa yhtä mieltä erimielisyydestään (Hillier 2002, 253-255). Yhdyskuntasuunnittelu kommunikatiivisena konfliktien hallintana ei ole vain toimintaa, jossa suunnittelun ristiriidat saadaan sopivissa olosuhteissa yhteensovitetuiksi, vaan myös toimintaa, jossa ristiriitoja käsitellään ja ratkotaan yhteisesti legitiimiksi koettavalla tavalla silloinkin, kun ne pysyvät yhteensovittamattomina (Mäntysalo 2000, 267-368).

Roivainen (2002) on määrittänyt kolme eri kuntien toiminnan mallia, jotka sopivat yhteen edellä kuvattujen suunnitteluteorioiden ja demokratiakäsitysten kanssa. **Viranomaiskunnan** poliittis-hallinnolliset prosessit nojautuvat komprehensiiviseen rationaliteettiin ja yleiseen etuun. Selkänajana ovat hallinnon asiantuntijuus ja normiperustaisuus – faktat ja normit (Forester 1987). **Palvelukunta** nojaa New Public Management-ajatteluun ja siitä johdettuihin yhtiöittämisen, tulosjohtamisen, tilaaja-tuottajamallin sekä kumppanuustoiminnan (PPP) konsepteihin – heijastaen inkrementalistista (projektilähtöistä) suunnitteluajattelua ja aggregatiivista demokratiakäsitystä. **Kansalaiskunta** puolestaan pyrkii edistämään kansalaisten osallistuvuutta ja nk. julkisen sfäärin muodostumista suunnittelussa ja päätöksenteossa – kommunikatiivisen suunnittelun ja deliberatiivisen demokratian teorioiden hengessä. Uutena, nousevana kuntamallina on agonistinen **konfliktien hallinnan kunta**, jossa em. kuntamalleihin liittyvät toimintakulttuurit kohtaavat ja niiden välisiä konflikteja käsitellään, siedetään ja hallitaan.

NEUVOTTELUOHJAUS

Osallistumisen tarkoitus ja kunnan hallintomallien kerrostuminen

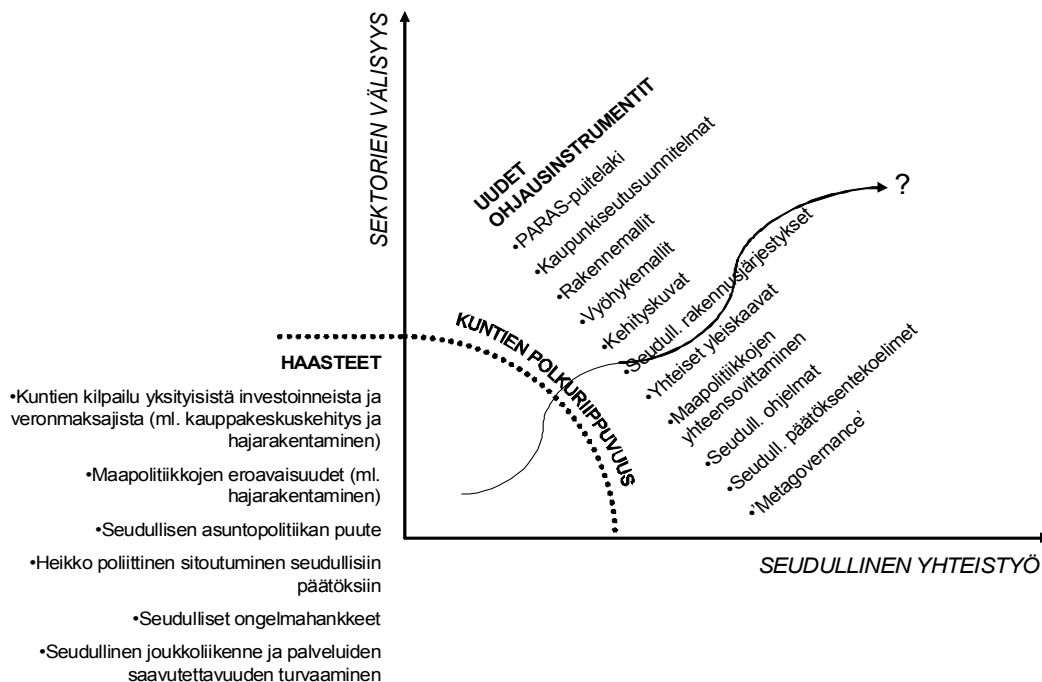
(Bäcklundia 2007 ja Roivaista 2002 soveltaen)

	VIRANOMAISKUNTA Normi- ja informaatio- ohjaus, "Massatuotanto"	PALVELUKUNTA Neuvotteluohjaus/PPP "Massaräätälöinti"	KANSALAISKUNTA Neuvotteluohjaus/PPP "Yhteiskehittäminen"
Viranhaltija	Toimeenpanija	Asiantuntija	Verkottaja
Luottamushenkilö	Edustaja	Manageri	Yhteisön tulkki
Kuntalainen	Alamainen	Asiakas	Kansalainen
Osallistumisen peruste	Laki ("hyvä tahto")	Laadun mitta	Ymmärryksen lisääminen
Osallistumisen muoto	Osallistaminen	Osallistuminen	Osallisuus
Osallistumisen keinot	Mikä tahansa lain mukainen	Otos käyttäjistä/tai kaikki	Mahdollisimman monipuoliset
Saadun tiedon tulkinta	Juridisesti tulkittuja tapauksia	"Faktaa" palvelujen laadusta	Kaikki tieto merkityksellistä

Muutokset kuntaorganisaation hallintokulttuurissa ja uusiin toimintamalleihin siirtyminen johtaa kerrostuneeseen ja jännitteiseen vuorovaikutteisen ja lakisääteisen yhdyskuntasuunnittelun todellisuuteen, missä erilaiset käsitykset edustuksellisen ja suoran osallistumisen suhteista, legitiimin suunnittelun ja päätöksenteon kriteereistä sekä eri toimijoiden rooleista suunnittelutiedon tuotannossa ja käsittelyssä esiintyvät rinnakkain ja kilpailuasetelmassa toisiinsa nähden. Vuorovaikutteisuuden pyrkivän suunnittelun käytäntöjä ohjaavat myös monet byrokraattisten prosessien oikeudenmukaisuutta turvaamaan tarkoitettut säännöt ja määräykset, kuten erilaiset asiakirjaohjeet ja käsitykset hyvistä esittelykäytännöistä ja viranhaltijoiden vastuusta, joita yksittäisen suunnittelijan on miltei mahdotonta sivuuttaa (esim. Bäcklund 2007). Näitä toimintaohjeita ehdollistaa puolestaan olennaisesti se, millaiseksi työnjako viranhaltijavalmistelun ja juridisen päätöksenteon välillä mielletään. Suomalaisessa kunnallishallinnon kentässä dualismin periaate – arvoista ja politiikasta vapaan valmistelun ja avoimesti poliittisen päätöksenteon toisistaan erottamisen välttämättömyys – on edelleenkin käytäntöjä viime kädessä ohjaava periaate, vaikka sen mahdollisuutta kohtaan on esitetty kritiikkiä jo pitkään (esim. Majoinen 2001). Komprehensiivis-rationalistisen suunnittelumallin mukainen viranomaiskunnan toimintamalli on siis edelleen vahvasti läsnä kuntaorganisaatioidemme rakenteissa. Näiden rakenteiden asettamat roolit, oikeudelliset velvoitteet ja muodollisesti legitimoituvat toimivaltasuhteet luottamushenkilöiden, viranhaltijoiden ja asukkaiden välillä ovat asemoituneet karikoiksi uusiin demokratia- sekä tieto- ja todellisuuskäsityksiin pohjaavien suunnitteluteorioiden ja niitä myötäilevien hallinnollisten uudistusten virtaan. Käsitteellä "institutionaalinen epäselvyys" (Hajer 2004) on kuvattu tilannetta, jossa institutionaalisen puoluepoliittisen päätöksentekojärjestelmän ja suunnitteluhallinnon rajat ja roolit ovat hämärtyneet ja todellinen valta piiloutunut näiden instituutioiden väliin tai rinnalle. Monitoimijaisia ja spontaanisti rakentuvia toimijaverkostoja korostavat hallinnon toimintatapojen uudistamisen trendit saattavat viedä kehitystä yhä enemmän juuri institutionaalisen epäselvyyden suuntaan (ks. myös Sauri 2003).

Institutionaalisen epäselvyyden tulisi olla keskeinen haaste, johon agonistisen suunnitteluteorian mukaisessa tutkimuksessa tulisi tarttua. Muutoin myös se uhkaa jäädä vain teoreettiseksi paradigmasiirtymäksi, joka käytännön tasolla toimisi vain potentiaalisena lisäsekaannuksen lähteenä tarjotessaan vaikutteita pintapuolisille uudistuksille, joita kasataan hallitsemattomasti vanhojen hallintorakenteiden päälle (vrt. Bäcklund & Mäntysalo 2008).

Poikkisektoraalisuus ja seudullinen yhteistyö paras-uudistuksessa

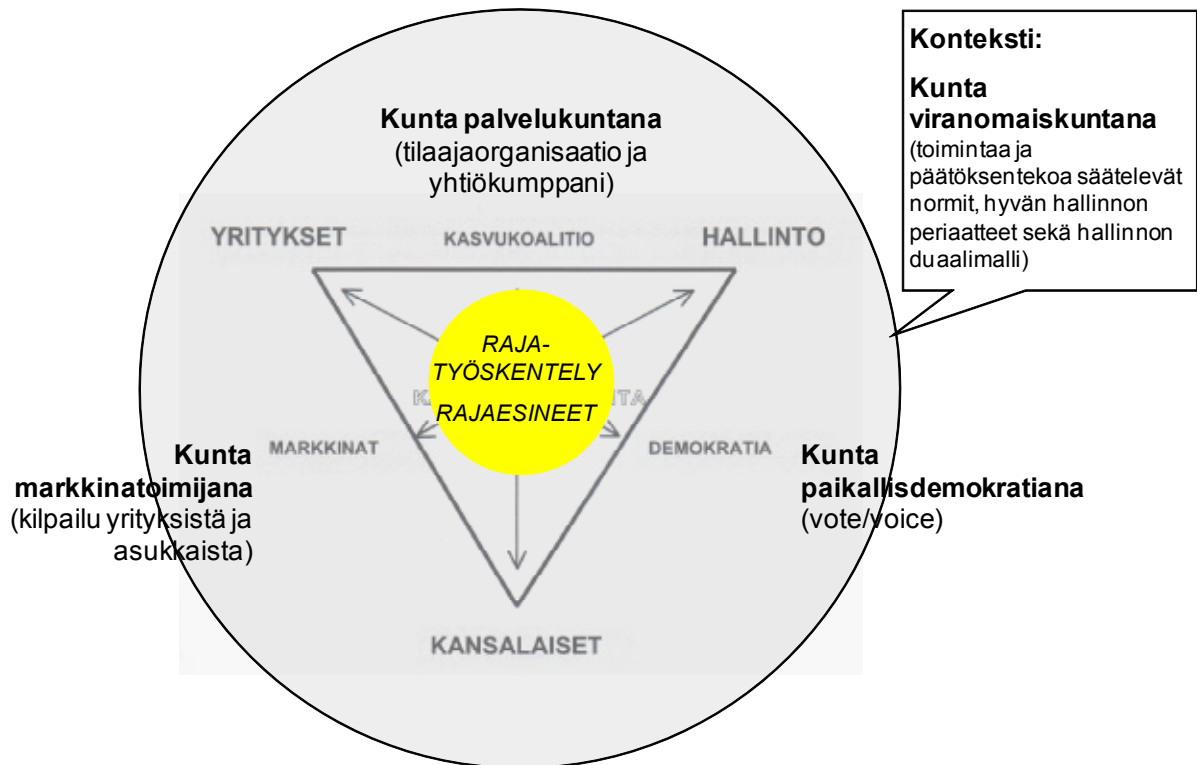


Poikkisektoraalisuus ja seudullinen yhteistyö PARAS-uudistuksessa

Kuntien seudullisen yhteistyön tiivistämisen ja poikkisektoraalisuuden tavoitteluun liittyy yhdyskuntasuunnittelun kannalta merkittäviä haasteita. Näistä vakavin on kuntien kilpailu yrityksistä ja asukkaista, mikä ilmenee mm. kaupan rakenteen seudullisena hajoamisena ja hallitsemattomana hajarakentamisena. Seudullisen joukkoliikenteen järjestäminen ja palveluiden saavutettavuus vaikeutuvat. Kuntien keskinäisen kilpailun vuoksi poliittinen sitoutuminen seudullisiin päätöksiin on usein heikkoa. Keskeisillä seudullista koordinoitua vaativilla alueilla, kuten maankäyttö- ja asuntopolitiikassa, tarvittavat hallinnolliset järjestelyt puuttuvat. Ympäristöhäiriöitä ja imagohaittaa aiheuttavat seudulliset hankkeet (esim. jätteenkäsittelylaitokset) tulevat kunnissa torjutuiksi ja aiheuttavat kiistoja seudun kuntien kesken.

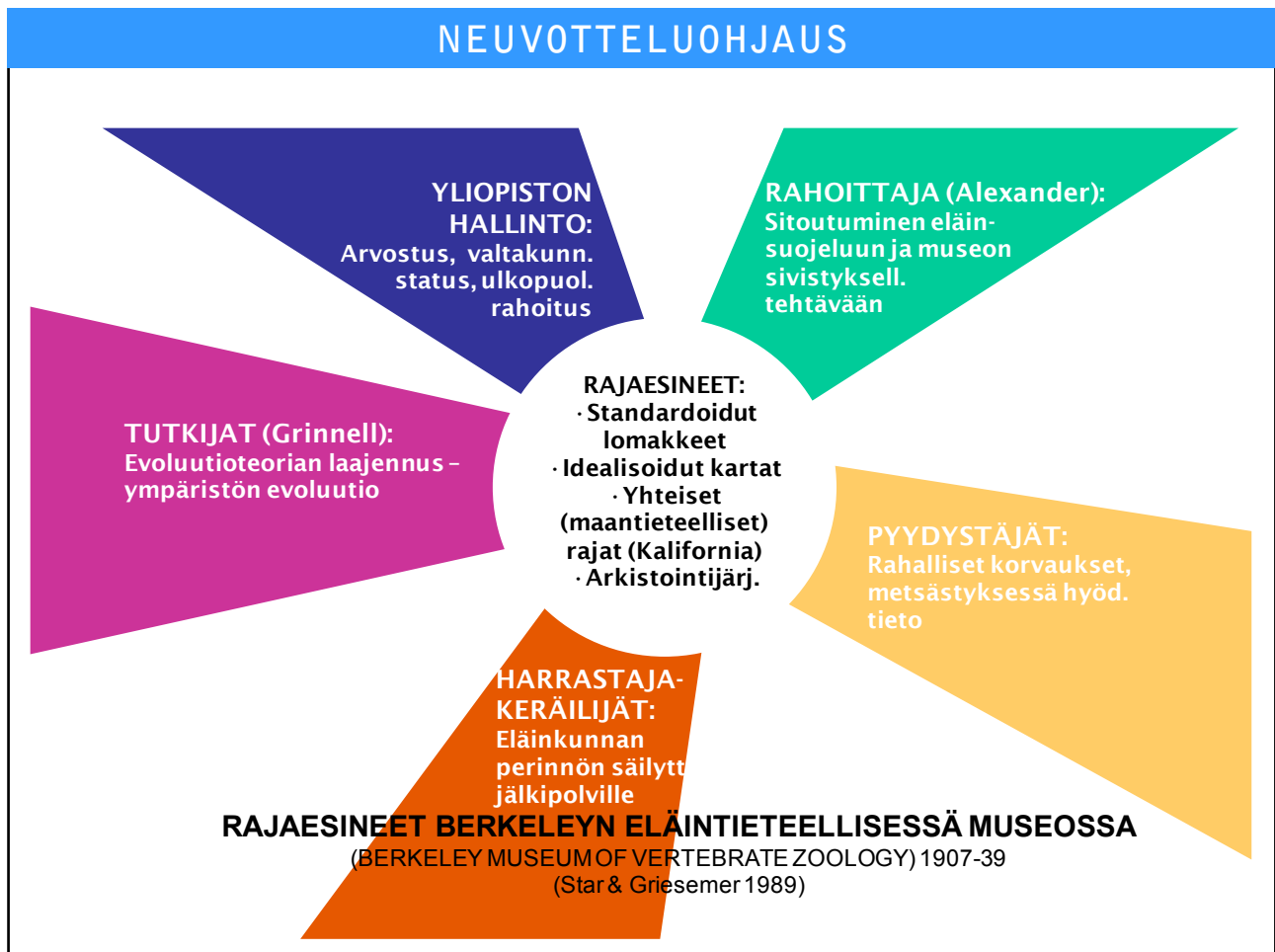
Muun muassa PARAS-puitelain edellyttämässä kaupunkiseutusuunnitelmissa kaupunkiseudut ovat esittäneet uusia ohjausinstrumentteja ja toimintamalleja näiden haasteiden voittamiseksi. Maankäytön, asumisen, liikenteen ja palveluiden seudullisen koordinoinnin välineiksi tarjotaan rakennemallityötä, kehityskuvia, yhteensovitettuja rakennusjärjestyksiä (hajarakentamisen yhteiset pelisäännöt), yhteisiä yleiskaavoja, erilaisia seudullisia ohjelmia ja hallinnollisia rakenteita. Voivatko kunnat murtaa sektoroituneen hallintonsa ja seudullisen kilpailunsa polkuriippuvuudet näiden uusien ohjausinstrumenttien myötä? Tähän tarvitaan seurantatutkimusta, myös PARAS-Arttu-hankkeen (2008-2012) jälkeen.

Seutuyhteistyön ja poikkisektoraalisuuden ohjausinstrumentit rajaesineinä?



Kasvuyhteiskunnan toimintajärjestelmien kolmiomalli havainnollistaa myös kuntien seudullisen yhteistyön tiivistämiseen ja poikkisektoraalisuuden tavoitteluun liittyviä jännitteitä. Kunnat omaksuvat eri toimintajärjestelmissä erilaisia toimintamalleja. Markkinatoimijana kunta asettuu seudullista yhteistyötä vastaan kilpaillessaan naapurikuntiensa kanssa yrityksistä ja asukkaista. Kunnan toimintamuotoja ovat tällöin mm. yritysinsentiivit ja aktiivinen paikkamarkkinointi. Paikallisdemokratiana kunnan on myöskin vaikea sitoutua poliittiseen seutuyhteistyöhön, jollei seutuhallintoa järjestetä niin, että myös sille delegoidaan kuntia sitovaa poliittista valtaa. Kasvukoalition toimintajärjestelmässä kunta omaksuu palvelukunnan roolin, jossa kunta asettuu yksityisen sektorin tuottamien palvelujen tilaajaksi (tilaaja-tuottajamalli) ja yhtiökumppaniksi erilaisiin julkis-yksityisiin kehittämissyhtiöihin. Tämä toiminta voi olla myös seudullista niin, että kunnat yhteenliittymänä tilaavat jonkin hallinnonalan palveluja tai muodostavat seudullisia kehittämissyhtiöitä. Mutta tämä seudullinen yhteistyö voi aidosti ulottua vain aloille, joissa kunnat eivät ole kilpailuasemassa keskenään. Voidaan esim. ristiriitaisesti järjestää palveluita asukkailla seudullisena yhteistyönä samalla, kun kilpaillaan asukkaista seudun sisällä. Toisaalta tilaaja-tuottajamalli kaventaa paikallisdemokratiaa, erityisesti kun sitä sovelletaan seututasolle. Näiden kunnan toimintamallien perustana on kuitenkin kunnan toiminta viranomaiskuntana, jossa viranomaistoiminta ja poliittiset päätökset on sidottava kuntaorganisaatiota ja sen toimijoiden valtuutuksia ja vastuita määritteleviin normeihin, hyvän hallinnon periaatteisiin sekä institutionaalsiin rakenteisiin (hallinnon duaalimalli). Täältä kumpuavat myös yleisen edun näkökohdat mm. yhdyskuntarakenteen seudulliseen toimivuuteen ja palvelujen saavutettavuuteen liittyen.

On kysyttävä, voivatko edellä esitellyt uudet seutuyhteistyön ja poikkisektoraalisuuden ohjausinstrumentit toimia kunnan monien toimintamallien ja niiden polkuriippuvuuksien rajat ylittävinä 'rajaesineinä' ja mahdollistavatko ne 'rajatyöskentelyn' kuntien sisällä ja välillä. Rajaesineteoria on tärkeä täydennys agonistiselle suunnitteluteorialle tuodessaan tarkasteluun mukaan suunnittelun käsitteet ja välineet, joiden avulla voidaan hakea suunnittelulle yhteisiä kohteita eri merkitysjärjestelmien ja toimintalogiikoiden yhteensovittamattomuudesta huolimatta. Seudullinen ja poikkisektoraalinen suunnittelu edellyttävät käytäntöläheistä tutkimusta, jossa kehitetään rajatyöskentelyn välineitä agonistisen mallin hengessä.



Erityisesti poikkisektoraalisuuden (MALP) kannalta rajaesine-teoria on merkittävä avaus. Yhteisessä käytössä rajaesineellä on väljä, joskin kaikille osapuolille selkeästi tunnistettava hahmo, joka eri toimintajärjestelmien (tai sektoreiden) sisällä saa kuitenkin erityisiä tarkoin jäsenneltyjä muotoja. Rajaesineet ovat siten samanaikaisesti sekä eri näkökulmien tarpeisiin joustavasti muokkautuvia että kyllin vankkarakenteisia säilyttääkseen identiteettinsä sosiaalisesta maailmasta toiseen siirryttäessä. (Star & Griesemer 1989.)

Star ja Griesemer ovat kuvanneet rajaesine-teorian avulla, miten Kalifornian yliopiston eläintieteellisen museon perustaja, eläintieteilijä Joseph Grinnell onnistui 1900-luvun alkupuolella kehittämään monialaista yhteistyötä jäsentäviä rajaesineitä (boundary object) joiden välityksellä erilaisia toimintakulttuureja edustajat henkilöt pystyivät välittämään tietoja ja tekemään palveluksia toisilleen ilman tarvetta jakaa toistensa motiiveja ja ymmärtää toistensa toimintatapoja ja merkityksiä laajemmin. Yhteiset rajaesineet linkittyivät eri tavoin eri toimijoiden tavoitteisiin ja elämänmuotoihin menettämättä mielekkyyttään kunkin toimijan omista lähtökohdista käsin. Grinnellin kehittämät pyydystämisen yhteydessä laadittavat lomakkeet ja kartat sekä museon arkistointijärjestelmä mahdollistivat empiirisen tutkimustyön mutta ne mukautuivat samanaikaisesti myös harrastelijakeräilijöiden ja pyydystäjien tavoitteisiin ja toimintatapoihin. Samalla tyydytettiin eri tavoin yliopiston hallinnon ja rahoittajan tavoitteita.

CASE: PehmoGIS RAJAESINEENÄ

YHDYSKUNTA-SUUNNITTELIJAT:
Asukkaiden
kokemuseräisen
ympäristötiedon
hyödyntäminen
suunnittelun
paikkatietona

TUTKIJAT/
Ekologinen psykologia:
Ympäristön
kokemuksellisten
laatutekijöiden
tutkiminen

TUTKIJAT/
Ihmismaantiede:
Paikkakokemusten
kartoittaminen

ASUKKAAT:
Omaan
elinympäristöön
liittyvien merkitysten
välittäminen
suunnittelijoiden
tietoon



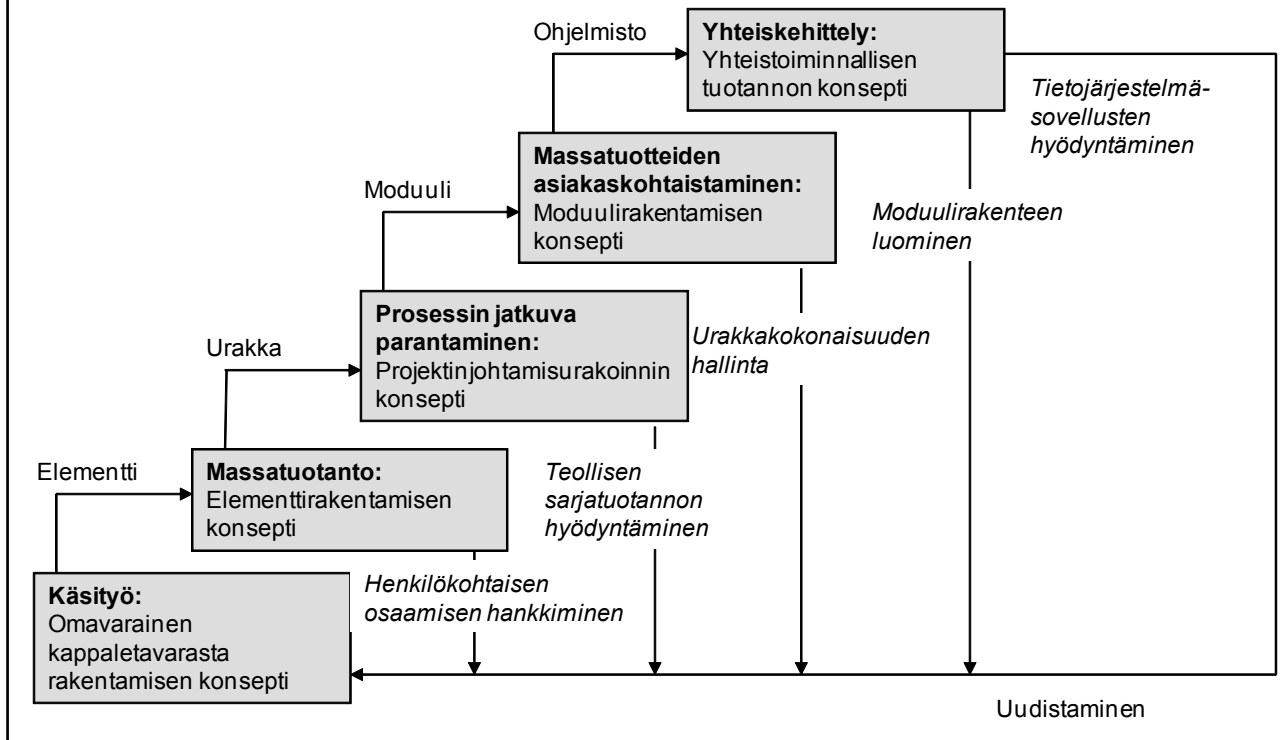
YTK:n ja TKK:n arkkitehtuurin laitoksen kehittämä PehmoGIS-välineistö (ks. esim. Kytä & Kahila 2006) toimii rajaesineistönä rakentaessaan siltoja tutkijoiden, suunnittelijoiden ja asukkaiden välille kokemukselliseen ympäristötietoon liittyen. Netin välityksellä täytettävänä ”digitaalisena tarrakarttana” se välittää asukkaiden ympäristöönsä liittämää merkityksiä yhdyskuntasuunnittelijoille osana suunnittelussa prosessoitavaa paikkatietodataa. Samalla PehmoGIS-välineistöä kehitetään asukkaille riittävän helppokäyttöiseksi sekä visuaalisesti havainnolliseksi ja mielenkiintoiseksi. Tuotettu kokemustieto on edelleen muodoltaan sellaista, että sillä voidaan edistää poikkitieteistä ihmisen ympäristösuhteen ja paikkakokemuksen tutkimusta ja tähän liittyvää osallistuvan suunnittelun menetelmällistä kehittämistä.

PehmoGISin kaltaisia digitaalisen osallistumisen ja asukastiedon välittämisen menetelmiä on kehitteillä eri tutkimuslaitoksissa ja kunnissa eri puolilla Suomea (mm. TKK:n arkkitehtuurin laitoksen Kehittämisfoorumi, Oulun yliopiston Kuntis, Tampereen yliopiston ja kaupungin Paikkis, TaiKin Urban Mediator). Tiiviimmälle vuoropuhelulle alan toimijoiden kesken on tarvetta – unohtamatta kytkentöjä kansainväliseen ’Public Participation GIS’-tutkimukseen.

Sähköinen osallistuminen ja kansalaistoiminta on kehittymässä voimakkaasti ja saamassa uusia muotoja (mobiili- ja ubiikkipalvelut, internetin kansalaisfoorumit ja jaettu sisällöntuotanto). Tämä muodostaa suuren haasteen hallinnolle. Miten hallinnon tulisi suunnata digitaalisia palvelujaan ja osallistumisfoorumeitaan, jotta se tavoittaisi nämä kansalaisaktiivisuuden uudet tilat? On kehitettävä kansalaislähtöisiä ”yhden luukun käyttöliittymiä” hallintokuntalähtöisyyden sijaan. Käsitteellä **yhteishallinta** (co-governance) ilmaistaan uutta julkishallinnon, yritysten ja kansalaisten (public-private-people partnerships) yhteistoimintaa sähköisten ja lähipalveluiden tuotannossa, mikä haastaa sektoroituneen palvelutuotannon (Horelli & Wallin 2006). Tämä ei merkitse paluuta lähidemokratiakokeiluihin vaan uudenlaisia vekottuneita paikallisen toimijuuden muotoja, joille osaltaan luo tarvetta kuntien vaikeudet rahoittaa lähipalveluitaan sekä paikallisdemokratian etäytyminen kuntien yhdistymisen myötä seututasolle.

Rajaesineet yhteiskehittelyssä: asuntotuotannon uusi vaihe?

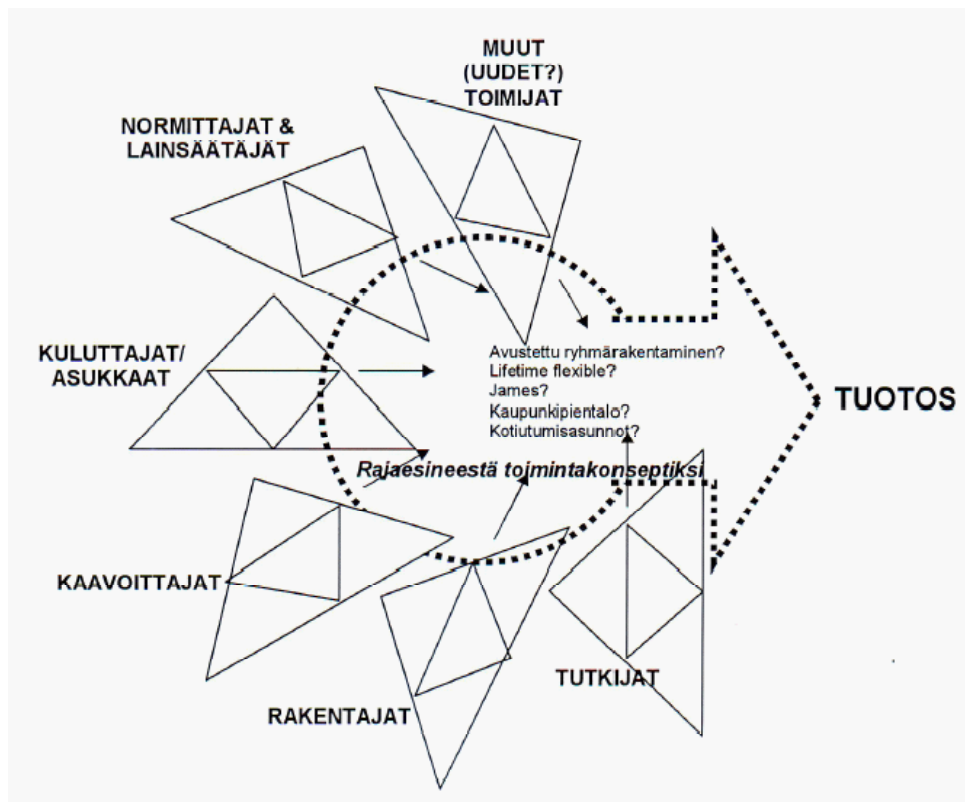
(Victoria & Boynton (1998) mukaillen Keskitalo 2006, 14)



Yhteishallinta ja **yhteiskehittely** ovat käsitteellisesti lähellä toisiaan (Engeström 2004). Rajaesineeteoria liittyy läheisesti myös näihin. Rajaesineen epämääräisyys eri näkökulmia yhdistävänä on tässä tärkeää siksi, että se määrittää ”kutsuvasti” tai houkuttelevasti toiminnan kohteen, jonka hahmo on keskeneräinen mutta silti yhteiskehittelytyölle merkittäviä tulevaisuuden mahdollisuuksia avaava (Virkkunen & Tenhunen 2007). Rajaesine muodostuu siten eri sektoreiden välisen luovan ja samalla kriittisen yhteiskehittelytoiminnan välineeksi, jonka myötä varsinaiset tuotokset jalostuneina tuotteina, palveluina tai suunnitteluratkaisuuksina konkretisoituvat myöhemmin. Yhteiskehittely (co-coordination) edustaa Victorin ja Boyntonin (1998) mukaan viimeisintä vaihetta työn ja tuotannon kehityksessä.

YTK:n (kumppanina KTK) URBA-hankkeessa tarkastellaan monitoimijaisen yhteiskehittelyn edellytyksiä suomalaisessa asuntotuotannossa (urba.tkk.fi). Asuntotuotannostamme ovat löydettävissä kaikki yhteiskehittelyä edeltävät Victorin ja Boyntonin kuvaamat tuotannon vaiheet (käsiyö, massatuotanto, prosessien parantaminen, massaräätälöinti) edelleen vallitsevina. Taloja suunnitellaan ja rakennetaan edelleen käsiyönä kappalevarasta, asuntoja tuotetaan massatuotantona ja projektiurakoina. Massatuotannon räätälöinti on tällä hetkellä asiakkaan kannalta ”kehittyneintä” asuntotuotantoa. Sille ovat ominaista asiakkaiden yksilöllisistä tarpeista lähtevät ratkaisut, joita sovitetaan standardoidulle alustalle. Sarjatuotannon edut pyritään näin säilyttämään. Massaräätälöinti on tavallisinta omakoti- tai pakettitaloteollisuudessa (mm. keittiö- ja märkätilaelementtien siirteleminen asiakkaan toiveen mukaisesti, mahdollisuudet erilaisiin huonejärjestyksiin tai eri valmiusasteeseen saatetut valmistalovaihtoehdot. Yhteinen alusta pitää kuitenkin valintavaihtoehdot rajallisina. (Keskitalo 2006.) Kerrostalotuotannossa massaräätälöinti on harvinaisempaa ja luonteeltaan vaatimattomampaa. Sitä on kritisoitu asukkaan kannalta vaihtoehtojen vähäisyydestä tai jopa näennäisvaihtoehtojen markkinoinnista. Tarjoamalla lähinnä vaihtoehtoisia sisustusratkaisuja valmiiksi valituista paketeista voidaan peittää tilasuunnittelun puutteita ja joustamattomuutta. Todelliset vaihtoehdot vaatisivat uudenlaisten talotyyppien kehittämistä ja tuotantorakenteiden muutoksia (Krokfors 2006, 21).

Case URBA: urbaanin asumisen konseptien yhteiskehittely

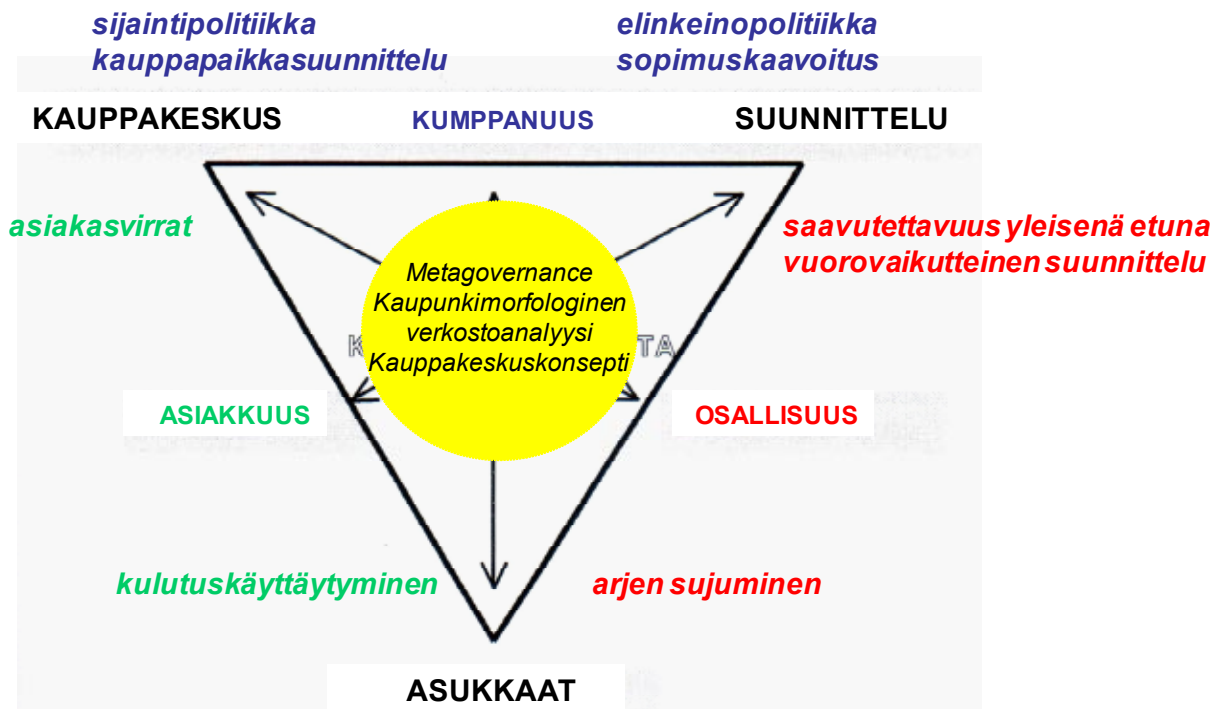


KTK:n asumiskonseptien tarjontakatsauksessa massaräätälöinnin aste havaittiin melko karkeaksi, rajoittuen muutamiin ennalta määrättyihin vaihtoehtoihin. Tarkasteluun valitun 11 rakennusyrityksen markkinoimissa kerros- ja omistusasuntojen konsepteissa painottuivat asuntoihin liitettävät lisätuotteiden ja palveluiden valikoimat, kuten sisustusratkaisut, erikoisvarustelut, rahoitusjärjestelyt ja hoivapalvelut. Asumiskonseptit tarvitsisivat suurempaa kuluttajalähtöisyyttä ja asukkaiden omaehtoisuutta sekä toisaalta alue- ja asuntosuunnittelutasojen lähentämistä toisiinsa rakennuttajien ja kaavoittajien yhteistyötä kehittämällä. (Väliniemi, Rask & Timonen 2008, 6). Asiakkaiden tarpeiden yksilöllistyessä ja rakentamisen energiatehokkuuden ja yhdyskuntarakenteellisen kestävyysvaatimusten lisääntyessä asuntotuotanto on siirtymässä **yhteiskehittelyn** toimintamalliin (Mäntysalo & Puustinen 2008).

Osittain kansainväliseen vertailuun perustuen ovat URBA-hankkeen tutkijat hahmotelleet potentiaalisia urbaanin asumisen konsepteja asuntotuotannolle (Norvasuo 2008). Kehittävän työntutkimuksen metodiikkaa soveltaen selvitetään, toimivatko ne tai jotkin niistä tutkijoiden, rakentajien, kaavoittajien, kuluttaja/asukkaiden ynnä muiden toimijoiden yhteisinä toimintakonsepteina? Toimivatko ne Starin ja Griesemerin mielessä keskinäisen kommunikoinnin mahdollistavina rajaesineinä? Tarjoavatko ne tämän lisäksi Virkkusen ja Tenhusen tarkoittamassa mielessä uuden yhteisen kohteen ja osoittavat suuntaa yhteiskehittelytyölle? Johtaako yhteiskehittelytyö myös uusien toimijaryhmien mukaan tulon? Toimintajärjestelmien (kolmiokuvio) toimijat koostuvat kuvioissa nimettyjä tekijöitä laajemmista yhteisöistä työnjakoineen ja sääntöineen. Tutkijoilla on rahoittajansa, tutkimushallinnosta vastaavansa, avustajansa, tiedeyhteisönsä ja asiakkaansa; kaavoittajilla on selvitys- ja arviointityön asiantuntijansa, suunnitteluprosessien osallisensa, lausunnon antajansa, poliittiset päätöksentekijänsä, sopimuskäytön neuvottelukumppaninsa jne. Konseptien kehittelyä eteenpäin vietäessä saattaa kuvaan astua mukaan myös valtiovalta, jos nykyinen lainsäädäntö ja normiympäristö laajemminkin osoittautuvat konseptien toteuttamisen esteeksi. (Mäntysalo & Puustinen 2008.)

NEUVOTTELUOHJAUS

Case KOKKKA: kauppakeskukset kumppanuuden, asiakkuuden ja osallisuuden toimintajärjestelmissä

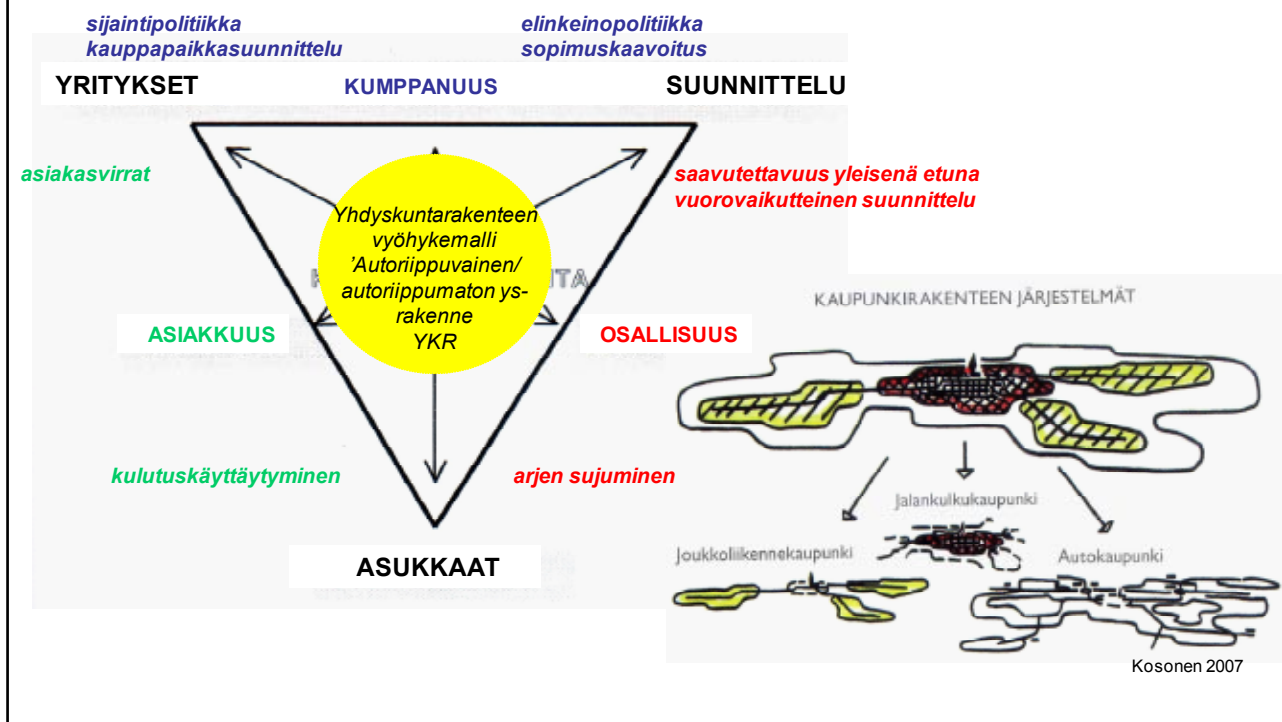


Edellä esitelty kasvuyhteiskunnan kolmiomalli mahdollistaa eri toimintalogiikoiden erittelyn, kun niitä yhteensovittavia rajaesineitä kehitellään. Tällainen tutkimusasetelma on rakennettu TKK:n, TTY:n ja TSE:n KOKKKA-hankkeeseen, jossa selvitetään kauppakeskusten edellytyksiä osana kestävästä kulutuksesta ja kaupunkirakennetta.

Kauppakeskusten ympärillä käydään parhaillaan vilkasta keskustelua. Kauppa keskittyy yhä suurempiin yksiköihin ja osin erilleen kaupunkirakenteen olevista keskuksista. Ympäristöministeriön tuoreen selvityksen mukaan vireillä olevista kauppakeskushankkeista yli puolet on sijoittumassa kaupunkien keskustojen ulkopuolelle, mikä uhkaa vakavasti keskustojen elinvoimaisuutta. Viiden suurimman kauppakeskushankkeen sijaintia on kaavailtu voimassa olevan maakunta- tai seutukaavan vastaisesti. (Tulki 2008.) Kauppakeskushankkeista on tullut kaupunkiseudun kuntien keskinäisen kilpailun kohteita, jolloin kaupan rakenteen ja mitoituksen seudullinen hallinta ja ytkeminen erityisesti joukkoliikenteen suunnitelmalliseen järjestämiseen menetetään. Kilpailu kauppakeskuspaijoista ei usein ole avointa eikä tasapuolista kaupankaan toimijoiden kannalta. Kauppakeskusten sijoittuminen yhdyskuntarakenteeseen ylikapasiteettia välttämällä ja monipuolisemman saavutettavuuden mahdollistavalla tavalla olisi kaikkien etu. Autoriippuvaista ja hajautuvaa yhdyskuntarakennetta tuottaessaan nykytrendi muodostaa uhan kestäväälle kehitykselle.

Tarvitaan vertailutietoa sekä eri näkökulmia yhteensovittavaa ymmärrystä kauppakeskuksista suunnittelun ja kehittämisen kohteina sekä osana asukkaiden arjen ympäristöä ja kulutuskäyttäytymistä. Kun kauppakeskusten hankesuunnittelu ja tähän liittyvä laajempi yhdyskuntasuunnittelu nähdään kolmen rinnakkaisen ja jännitteisesti toisiinsa kytkeytyvän toimintajärjestelmän – kumppanuus, osallisuus ja asiakkuus – kenttänä, voidaan ymmärtää ristiriitaisuuksia eri toimijaryhmien sisäisissä ja keskinäisissä rooleissa: esimerkiksi kunnan elinkeinopolitiittisten ja yhdyskuntarakenteellisten tavoitteiden välillä ja asukkaiden kulutuskäyttäytymisen ja osallistuvassa suunnittelussa ilmaisemiensa arvojen välillä. Tähän ymmärrykseen tukeutuen on kehitettävä uusia suunnittelun ja hallinnan välineitä, joilla eri toimintalogiikoiden rajapinnat voidaan ylittää. Tarvitaan uusia rajatyöskentelyn menetelmiä kauppakeskusten hankekumppanuuksien koordinointiin kaupunkiseutujen tasolla (metagovernance). Tarvitaan rajat ylittävää kauppakeskuskonseptien kehittäytöä, jotta kauppakeskukset olisivat monipuolisemmin saavutettavissa paikallisesti ja seudullisesti sekä erityisryhmien kannalta. Tähän liittyen tarvitaan myös uusia rajaesineitä työkaluiksi kaupunkirakenteen analysointiin, joilla kaupan sijoittumislogiikka voitaisiin paremmin kytkeä yhdyskuntasuunnittelun tavoitteisiin (kaupunkirakenteen verkostoaalyysi, TTY/EDGE).

Case Autoriippuvainen yhdyskuntarakenne ja sen vaihtoehdot: vyöhyke rajaesineenä



Kasvuyhteiskunnan kolmimalliin perustuva tutkimusasetelma soveltuu myös YTK:n ja SYKE:n tutkimushankkeeseen Autoriippuvainen yhdyskuntarakenne ja sen vaihtoehdot. Hankkeessa hyödynnetään ja jalostetaan edelleen YKR-pohjaiseksi suunnitteluinstrumentiksi Leo Kososen kehittämää kaupunkirakenteen vyöhykemallia. Siinä kaupunkirakennetta tarkastellaan eri liikkumismuotojen ja niitä tukevien maankäyttöratkaisujen kautta. Kaupunkirakenne jakautuu kävelykaupungin, joukkoliikennekaupungin ja autokaupungin vyöhykkeisiin, ja suunnittelun normatiiviseksi tavoitteeksi otetaan kävely- ja joukkoliikennekaupungin rakenteellinen tukeminen maankäyttöön, liikennejärjestelmään ja palveluiden sijoittumiseen liittyvin tietoisin ratkaisuin (Kosonen 2007). Autoriippuvainen yhdyskuntarakenne -hankkeessa perspektiiviä laajennetaan suhteuttamalla Kososen suunnittelijälähtöinen kaupunkikäsitys yritysten toimintalogiikoihin ja asukkaiden arjen liikkumistottumuksiin. Yhteistyössä kaupunkien ja maakuntaliittojen yhdyskuntasuunnittelijoiden kanssa tarkoituksena on kehittää vyöhykemallista käytännön maankäytön ja liikenteen suunnittelua palveleva analyysi-instrumentti, joka rajaesineen tavoin kytkeytyisi myös yritysten ja asukkaiden näkökulmiin yhdyskuntarakenteen määrittämisessä liikkumisympäristönä.

Vyöhykeajattelu yhdyskuntarakenteen hahmottamisessa ja analysoinnissa on eräs vastaus sektorienvälisyyden ongelmaan. Yhdyskuntarakenteen vyöhyke tarkoituksenmukaisesti määriteltynä muodostaa eri hallintosektoreiden kesken yhteisen maantieteellisesti määrittyvän rajaesineen, jossa esimerkiksi asuinalueiden ja -kortteleiden suunnittelu voidaan sovittaa yhteen liikennejärjestelmävalintojen ja -teknisten ratkaisujen sekä palveluiden sijoittamisen, mitoitus- ja toiminnan kanssa. Vyöhykeajattelua on sovellettu eri mittakaavoissa (paikallisista maiden välisiin) ja niiden kautta voidaan jäsentää myös monitoimijaista kehittämisohjelmaa ja hanketyötä (esim. Perämeren kaari). Vyöhykkeistä muodostuu edelleen verkostoja. Maaseudun yhdyskuntarakenteen osalta Pekka V. Virtanen kehitti jo 1970-luvun alussa edullisuusvyöhykemenetelmää (Virtanen 1974), jonka eräänä johdannaisena ovat SYKE:n YKR-pohjaiset kylärakenteen vyöhykeanalyysit (ks. Helminen & Ristimäki 2008). On tarvetta kehittää vyöhyke- ja verkostolähtöisyyttä yhdyskunta- ja aluerakenteen jäsentäjänä niin, että vyöhykkeet ja verkostot voivat rajaesineen tavoin muodostaa yhteisen kohteen eri sektoreille (maankäyttö, liikenne, elinkeinotoimi, SoTe- ja sivistyspalvelut ym.) ja edelleen yritysille ja nk. kolmannelle sektorille.

Kaupunkimorfologinen verkostanalyysi, jota Suomessa on kehittänyt erityisesti TTY/EDGE-tutkimuslaboratorio (ks. Yhdyskuntasuunnittelu 2/2007) tarjoaa osaltaan sektorien välisen työkalun yhdyskuntarakenteen ja sen eri toimijoiden sijaintilogiikoiden hahmottamiseen.

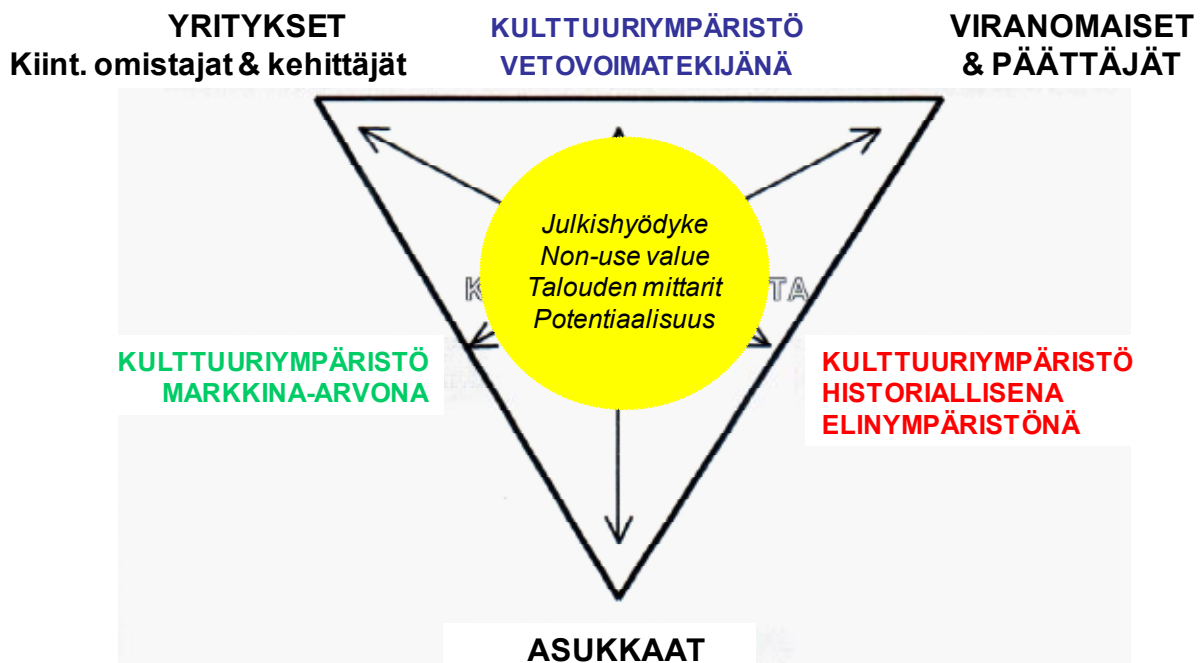
NEUVOTTELUOHJAUS

Case Economics & Built Heritage: talouden kieli ja mittarit rajaesineinä – kolme ohjausjärjestelmää (Mälkki, Mäntysalo & Schmidt-Thomé 2008)

Ohjausjärjestelmä	Markkinaohjaus	Neuvotteluohjaus (PPP)	Informaatio- & normiohjaus (viranomaisohjaus)
Arvo	Markkina-arvo (hintaa)	Aluekehityksen välinearvo (imagoarvo)	Hyödykearvo (arvon mittaaminen talouden mittarein, kustannus-hyöty)
Toiminnan viitekehykset	Maa- ja kiinteistömarkkinat	Aluetalous, place-marketing, imago työ, kehittämisohjelmatyö, kaupunkistrategiat	Rakennussuojelu, suunnittelu, päätöksenteko
Toimijat	Maanomistajat, kiinteistökehittäjät, rakennuttajat, kuluttajat	Kuntien keskushallinto ja elinkeinotoimi, seudulliset kehittämiskeskukset, paikalliset toimintaryhmät, imagokonsultit, palvelun tarjoajat, projektitoimijat	Museoviranomaiset, kaavoittajat, ympäristöhallinto, rakennustutkijat, selvityskonsultit
Toimintamuodot	Markkinat (kiinteistöhallinta, -jalostus ja -kauppa)	Hallinta (governance), kumppanuudet, kasvukoalitiot, kehittämisverkostot, kehittämisohjelmat ja -strategiat, aluemarkkinointi	Suojelu, sääntely (government), inventoinnit, selvitykset, suunnitelmat, kulttuuriympäristöohjelmat
Vaikutukset	Hintavaikutus	Vaikutus paikan/alueen vetovoimaisuuteen ja elinvoimaisuuteen	Vaikutus suojeltavuuteen ja ylläpitoon poliittisessa päätöksenteossa

Talouden kieli ja mittarit ovat saavuttaneet hegemonisen aseman poliittisessa päätöksenteossa. On vaarana, että tällä kielellä vaikeasti ilmaistaavat ympäristöarvot, kuten kulttuuriset ja esteettiset arvot, jäävät näin vähälle huomiolle. YTK:n koordinoima kansainvälinen Economics & Built Heritage -tutkijaverkosto (<http://www.ebheritage.fi/>) pyrkii edistämään tutkimusta, jossa kehitetään menetelmiä ilmaista kulttuuriympäristön ja rakennusperinnön kulttuurihistoriallisia arvoja ja elinympäristön laatutekijöitä sekä vetovoimaisuutta talouden mittarein. Tällöin pitää kysyä, onko talouden kriteeristön soveltamisessa rakennusperinnön arvottamiseen menty niin pitkälle kuin on luontevasti mahdollista ja onko kaikkia mahdollisia keinoja ilmaista kulttuurihistoriallisia arvoja talouden mittarein selvitetty. Samalla on kehitettävä rakennusperinnön erittelevän arvottamisen metodiikkaa ja jäsennettävä kulttuurihistoriallisten arvojen taloudellisen arvottamisen suhdetta, merkitystä ja roolia muihin arvottamismenetelmiin nähden. Voiko talouden kieli tarjota välineitä rajatyöskentelylle kulttuuriympäristön suojelu- ja kehittämisintressien rajapinnoilla trivialisoidutta ympäristön laatutekijöitä liikaa yhdistelevän (aggregatiivisen) arvioinnin tavoin - ja millä edellytyksin?

Case Economics & Built Heritage: talouden kieli ja mittarit rajaesineinä

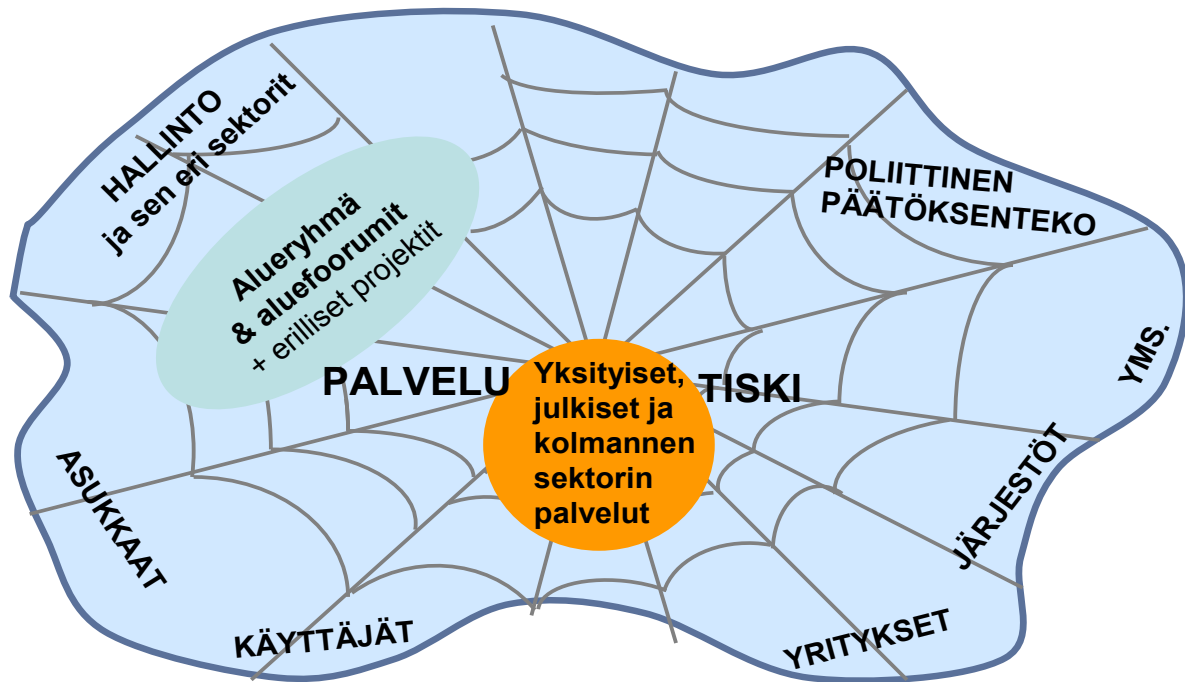


Yksi tapa tutkia rakennusperinnön arvojen taloudellista ilmaisemista maankäytössä on lähestyä rakennusperintöä hyödykkeenä; julkisena ja yksityisenä. Tällöin perintökohteen taloudellista merkitystä voi eritellä sekä sen nykyisen käyttöarvon (use value) mukaan markkina-arvosta epäsuoraan käyttöarvoon (esim. virkistysalueina) että tulevan käyttöarvon (non-use value: uudet käytöt, tulevien sukupolvien aikanaan kokema perintöarvo) mukaan, olemassaoloarvoa kuitenkin unohtamatta (Olsson 2003). Myös julkishyödykkeen taloudellista arvoa suunnittelun kontekstissa voi siis pyrkiä määrittämään.

Tutkimustarpeita liittyy myös taloudellisen arvottamisen systemaattiseen huomioimiseen kulttuuriympäristön inventointityössä ja kulttuuriympäristöohjelmia laadittaessa. Etenkin sopivien välineiden kehittäminen on tarpeen. Rakennetun ympäristön inventoinnissa kaivataan menetelmällistä yhdenmukaisuutta erityisesti arvottamisen osalta. Inventointitietokantojen, kuten KIOSKI, hyödynnettävyyttä vaikeuttaa rakennusperinnön arvottamisen subjektiivisuus, jolloin kohteiden vertailu ja keskinäinen punninta on hankalaa. Rahallisen mittaamisen harkittu soveltaminen rakennusperintöarvojen ilmaisemiseen voi tuoda arvottamiseen kaivattua yhdenmukaisuutta, vaikkei teekään arvottamisesta objektiivista. (Mälkki, Mäntysalo & Schmidt-Thomé 2008.)

Museosektorilla on ollut käytössä oma arvokriteeristönsä, johon taloudellinen arvottaminen tulee ikään kuin ulkopuolelta, aiheuttaen myös hämmennystä. On kuitenkin kiinnostavaa tutkia, miten laajennettu arvottaminen tekee näkyväksi suojelun yhteiskunnallisia kytkentöjä, rakennusperinnön merkitystä sosiaalisen ja ekologisen kestävyyskannalta – ja edelleen näiden merkitystä taloudelliselle kestävyydelle. Maankäytön suunnittelu on eri intressejä yhteen sovittavan tehtävänsä vuoksi luonteva välittäjä, talouskasvun ja rakennussuojelun agendojen kohtaamispaikka (esim. Krus 2006). Rajatyöskentelyn idea luo tarpeen kehittää suojeluaajattelua tulevaisuuteen aktiivisesti orientoituvana pelkän historian vaalinnan sijaan. Tämä tarkoittaisi ympäristömme perinnön näkemistä tulevaa kehittämistä orientoivina potentiaalisuuksina sen sijaan, että suojelu lähtökohtaisesti asettuisi kehittämistä vastaan. Samalla kulttuuriympäristön ja rakennusperinnön suojelunäkökohdat asetettaisiin laajempaan kaupunki- ja aluekehityksen dynamiikan viitekehykseen, missä haetaan sopusointua menneiden vuosikymmenten ja vuosisatojen muutosdynamiikan sekä nykyisen ja tulevan dynamiikan välillä. Vastaavasti tarvitaan välineitä, joilla rakennuttajat ja kiinteistökehittäjät saadaan näkemään kulttuuriympäristön vaalinta ja hallittu muutos myös taloudellisen arvokehityksen turvaamisena ja erityisinä potentiaalisuuksina kehittämiselle.

Case ARJA-hanke: Palvelutiski tuotetaan ja räätälöidään paikallisen yhteishallinnan avulla eri toimijoiden yhteistyönä (Horelli ja Wallin, 2006)

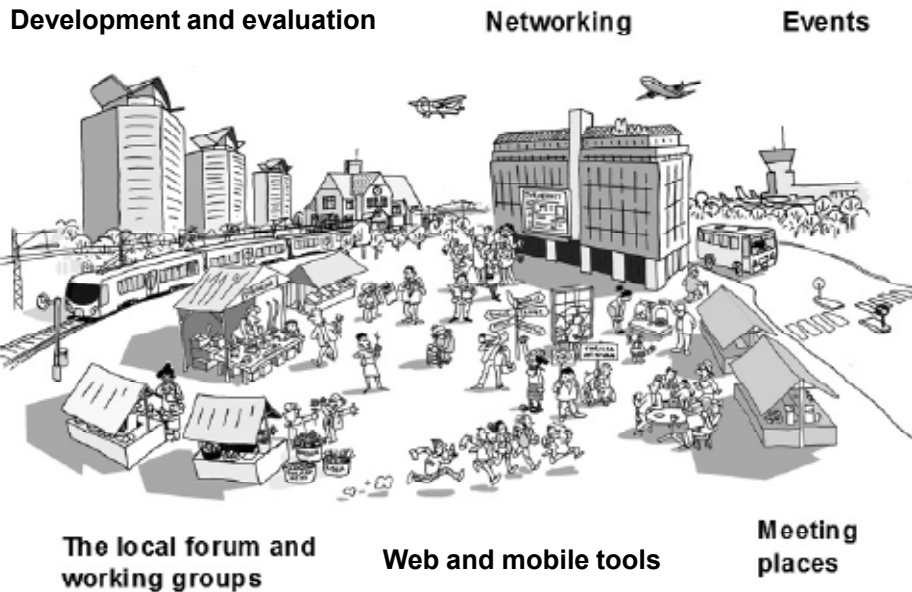


Keski-Euroopassa ollaan toistakymmentä vuotta harjoitettu nk. **aikapoliitikkaa**, joka on uusi neuvottelevan ohjauksen lähestymistapa ja politiikan teon väline. Se tarkoittaa työelämän ja yhdyskunnan rakenteisiin vaikuttamista erilaisin politiikoin, kuten työ-, perhe-, ja liikennepoliitiikan keinoin sekä aikasuunnittelun avulla. Italiassa vuonna 2000 säädetty aikalaki määrää kunnat tekemään yleiskaavan yhteydessä myös palvelu-, aika- ja liikkumissuunnitelman. Niiden avulla yhdyskunnan rakenne ja toiminnot muokataan siten, että työ ja muu elämä yhdistyvät jouhevammin ja ihmisille jää enemmän omaa yksilöllistä aikaa.

Keskiseurooppalaisten kokemusten valossa aikasuunnittelussa on kyse moninaisista, mutta samanaikaisista toimenpiteistä. Niillä järjestetään uudelleen arjen rutiinit, jotka helpottavat hoivan ja työn yhdistämistä. Ensimmäinen Pohjoismainen aikasuunnittelukokeilu (Arja) toteutettiin Helsingin Herttoniemessä, Euroopan Sosiaalirahaston tukemana, Teknillisen korkeakoulun Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen koordinoimana vuosina 2004-2006. Tavoitteena oli kehittää olosuhteisiimme sopivia toimintamalleja, jotka parantavat työn ja muun elämän yhteensovittamista ja arjen ajan hallintaa, perheenjäsenten, työnantajien, kaupungin hallinnon sekä asuinalueen näkökulmasta. Kehittäminen alkoi mittavalla yhdyskunta-analyysillä kyselyineen ja haastatteluineen. Mobilisoimme alueella olevat materiaaliset ja sosiaaliset voimavarat ja tuimme paikallista yhteishallintaa edistämällä alueryhmän ja -foorumien perustamista yhdessä yhdyskuntatyöntekijän kanssa. Tärkein kehittämiskohde oli nk. **palvelutiski** (kuva yllä). Se tarjoaa yhdestä luukusta tietoa yksityisten, julkisten sekä järjestöjen tarjoamista palveluista. Kysyviä palveluja ovat siivous, remontointi ja vapaa-aajan harrastuksiin liittyvät palvelut. Palvelutiskiin saa yhteyden joko kasvotusten, puhelimitse tai netin kautta. Se on myös markkinapaikka, jonka avulla palvelujen tarjoajat ja niiden kysyjät kohtaavat. Palvelutiski voi palvella tietyn alueen asukkaita tai yksittäistä väestöryhmää, työpaikkaa tai suurempaa aluetta. Se on osa paikallista palvelujärjestelmää ja se voi olla henkilökunnan työväline. Parhaimmillaan se on arjen ajan hallinnan ja paikallisen palvelujärjestelmän käyttöliittymä.

Case Ubiikki-helsinki: digitaalinen kumppanuus- ja palvelualusta (Wallin ja Horelli, 2008)

Urban digital space



Brittiläinen Charles Leadbeater (2004) on kuvaillut nasevasti siirtymistä perinteisen hyvinvointivaltion normiohjatusta ja byrokraattisesta palvelujen tuottamisesta myös Suomessa vallitsevaan, markkinaohjattuun suoritetalouteen, josta voi vähitellen edetä kohti osallistuvaa palvelutuotantoa. Viimeksi mainitussa palveluratkaisut kootaan tarpeen mukaan eri lähteistä, monien osapuolten välisenä dialogina. Suorituskyvyn mittarina ovat käyttäjäkokemuksen laatu ja yhteiskunnallinen arvo. Yhteinen hyvä syntyy neljästä P:stä – julkisen (public), yksityisen (private) ja kansalaisten (people) välisistä kumppanuuksista (partnerships).

Neljän P:n voimalla jatketaan myös Herttoniemessä aikasuunnittelua, Tekesin rahoittamana Ubiikki-Helsinki hankkeena. Siinä Valtion Teknillinen tutkimuskeskus, TKK/YTK ja Helsingin kaupunginosayhdistysten liitto, Helka ry kehittävät ja arvioivat ubiikkitekniikkaan perustuvia arjen palveluja. Ubiikkitekniikka on ympäristöönsä sulautuvaa, kaikkialla saatavilla olevaa tietotekniikkaa. Esimerkiksi kaupassa voi kännykkää sipaisemalla saada tietoa einesten soveltuvuudesta omaan ruokavalioon tai pyöräilijä voi saada kännykkään tietoa säästä ja ilman puhtaudesta valitulla reitillä. Palvelut siis tuotetaan yhteistyössä yksityisten (mm. Elisa), julkisten (Helsingin kaupunki) ja yhteisöisten (Helka ry) kumppaneiden kanssa. Käytännössä kehittämiskohteena ovat sellaiset internet-pohjaiset työkalut, joiden avulla paikallisista nettisivuista voi rakentaa ihmisten arkea tukevan välineen. Kyse on kumppanuus- ja palvelualustasta, jolla mm. tapahtumakalenteri ja palvelutiski auttavat käyttäjiä löytämään, erityisesti paikallista asuinalueita ja elämän hallintaa koskevia kiinnostavia asioita Internet-sivuilta. Samalla saadaan parempi käsitys siitä, mitä lähistöllä on tarjolla ja miten niistä pääsee osalliseksi. Siten työkalut kehittävät välillisesti paikallista yhteisöllisyyttä. Asukkaat ja yrittäjät voivat päivittää Herttoniemen kotisivuilla (www.herttoniemi.fi) sijaitsevaa Kalenteripalvelua ja Palvelutiskiä. Kyse ei ole vain teknologian kehittämisestä, vaan asiantuntijoiden, käyttäjien, yrittäjien ja ammattilaisten kanssa tapahtuvasta, teknologian avittamien palveluiden yhteisöllisestä tuotannosta ja juurruttamisesta. Tietotekniikan käyttö paikallisen suunnittelun ja kehittämisen välineenä luo uudenlaista digitaalista kaupunkitilaa (kuva yllä).

YHTEENVETO JA SUOSITUKSET OHJELMAA VARTEN

A) YLEISET JA B) POLIITTIS-HALLINNOLLISIIN TAVOITTEISIIN LIITTYVÄT

Tässä luvussa esitetään esiselvityksen yhteenveto ja suositukset tulevaa sektoritutkimusohjelmaa varten. **Luku on jaettu: yleisiin yhteenvetoihin ja suosituksiin sekä ohjelman poliittis-hallinnollisiin tavoitteisiin liittyviin.** Jälkimmäisissä esitellään kullekin poliittis-hallinnolliselle tavoitteelle soveltuvia ohjauskeinosuosituksia.

Poliittis-hallinnollisia tavoitteita ovat:

- seutujen kilpailukyky,
- toiminnalliset kokonaisuudet,
- asiakasnäkökulma,
- toimijoiden roolit,
- ennakointi,
- elinympäristöjen laatu ja
- liikennejärjestelmien toimivuus.

ALHAALTA YLÖS JA YLHÄÄLTÄ ALAS

Alueiden ja yhdyskuntien kehityksen muuttuessa muun yhteiskuntakehityksen ohella entistä kompleksisemmaksi ja moniarvoisemmaksi, muuttuvat myös niiden kehityksen ohjauksen edellytykset. Yksi haasteista liittyy verkostoituvien alue- ja yhdyskuntarakenteiden ohjaukseen. Verkostoituva alue- ja yhdyskuntakehitys on sidoksissa ns. governance -näkökulmaan. **Kehitystä tulisi kyetä ohjaamaan samanaikaisesti sekä alhaalta ylöspäin että päinvastoin ja perinteisestä hallinnoivasta epävarmuuden sektorikohtaisesta minimoimisesta tulisi siirtyä kokonaisvaltaisempaan ja poikkisektoraaliseen alue- ja yhdyskuntakehityksen hallintaan.**

Alueiden ja yhdyskuntien kehityksen ohjaus on perinteisesti painottunut pitkälti normiohjaukseen ja taloudelliseen ohjaukseen, mutta niiden rinnalle on kehittynyt myös uusia, paremmin verkostoituvan alue- ja yhdyskuntarakenteen haasteisiin soveltuvia ohjauskeinoja. Ohjelmaperusteisella ohjauksella, informaatio-ohjauksella, arviointiohjauksella ja neuvotteluohjauksella tavoitetaan perinteisiä ohjauskeinoja paremmin verkostoituvien alueiden ja yhdyskuntien kehityshaasteet. Uudempien ohjausmenetelmien käyttöönotto ei kuitenkaan poista tarvetta kehittää myös normi- ja taloudellista ohjausta, sillä ne muodostavat hallinnon institutionaalisen perustan. Kun uudempien ohjausmenetelmien yhteensovittamisen tarve näihin unohdetaan, synnytetään institutionaalista epäselvyyttä.

KATSE OHJAUSKEINOJEN PALETIN KOKONAISUUTEEN

Monipuolistuvaa ohjauskeinojen palettia tulee tarkastella kokonaisuutena – ei kilpailevina ohjausregiimeinä. Normiohjauksen ja taloudellisen ohjauksen työkaluja voidaan kehittää paremmin ajan kompleksiseen ja verkostomaiseen henkeen soveltuviksi ja varsinkin arviointi- ja neuvotteluohjausta voitaisiin hyödyntää nykyistä laajemmin alueiden ja yhdyskuntien kehityksen ohjaamisessa. Esimerkiksi koviksi koettuja taloudellisia ohjausinstrumentteja voidaan hyvin ”inhimillistää” neuvotteluohjauksen keinoin ja normiohjauksesta on tehtävissä ”siedettävää” alhaalta ylöspäin suuntautuvalla normien verkostomaisella kehittämisarvioinnilla. Vastaavasti esimerkiksi neuvotteluohjaukseen on tuotavissa tiettyä vakautta ja sitovuutta integroimalla siihen joitain taloudellisen ohjauksen kannustimia. Poikkisektoraalisuus ja moninäkökulmaisuus suhteessa tiedon tuottamiseen edellyttää puolestaan informaatio-ohjaukselta sektori- ja näkökulmarajat ylittävien tieto-objektien ja -rekisterien muodostamista – mikä edellyttää suunnitteluinformaation käsitteellistämistä uudelleen yhteiset kohteet mahdollistavina rajaesineinä.

Tulevaa sektoritutkimusohjelmaa ajatellen edellä esitetyt näkökulmat tarkoittavat pikemminkin eri ohjauskeinojen näkemistä toistensa täydentäjinä ja sparraajina, kuin ohjelmallista priorisointia joidenkin niistä kehittämiseen. Ohjelmaan olisikin hyvä kirjata näkyvästi toimintalinjatasolla asti artikkelissa esillä olleet moninaiset ohjauskeinot sekä erikseen niiden väliset rajapinnat. Kullekin ohjausmuodolle on varmasti sosiaalinen tilauksensa ja tarpeensa. Ohjelman sitominen vain joidenkin ohjauskeinojen varaan ei mahdollista sen tulevaa joustavuutta, jota verkostomainen emergentti kehitys edellyttää. Tulevan sektoritutkimusohjelman poikkisektoraaliseen ja monitoimijaiseen luonteeseen soveltuu erinomaisesti ohjauskeinojen näkeminen toistensa täydentäjinä. Tuleva sektoritutkimusohjelma on yksi harvinaisista rakenteilla olevista alue- ja yhdyskuntarakenteiden kehittämiseen kokonaisvaltaisella ja poikkisektoraalisella lähestymistavalla tähtäävistä ohjelmista.

OHJAUSKEINOJEN KEHITTÄMISELLE OMA TOIMINTALINJANSA

Sektoritutkimusohjelman tuleva verkostomainen monitoimijuus mahdollistaa myös itse ohjauskeinojen sisäisen kehitystyön. Ohjelmaan tulisikin kirjata **oma toimintalinjansa ohjauskeinojen poikkitieteelliselle tutkimukselle**, jonka käytännön toteutuksesta vastaisivat yksittäiset tutkimuslaitokset toisiinsa verkostoituen.

- **Normiohjauksen** näkökulmasta tutkimustarpeet liittyvät normien toteutumisen institutionaalisten esteiden tutkimiseen ja tätä kautta niiden poistamiskeinojen löytämiseen, maapolitiikan ja VAT:in toimivuuden analysointitarpeisiin sekä täydennysrakentamisen uusien mahdollisuuksien tutkimiseen.
- **Taloudellisessa ohjauksessa** liittyvä keskeinen tutkimuskysymys on Miten sovitetaan yhteen työvoiman liikkuvuus ja kestävä yhdyskuntarakenne? Miten työvoiman ja työpaikkojen erikoistumisen aiheuttama liikkuvuuden kasvu on yhteen sovitettavissa kestävä kaupunkirakenteen näkökulmasta? Esimerkiksi ns. vyöhyketarkastelu ja sen menetelmällinen kehittäminen tarjoaisi välineitä vastata em. haasteeseen.
- **Ohjelmaperusteisen ohjauksen** osalta tärkein tutkimustarve liittyy tarpeeseen kehittää jo varsin vakiintunutta ohjelmaperusteista mallia paremmin kompleksiseen kehitykseen ja verkostomaisiin rakenteisiin soveltuvaksi.
- **Informaatio-ohjauksen** osalta keskeisin tutkimustarve liittyy alue- ja yhdyskuntarakenteen käsitteellistämiseen ja tiedolliseen hallintaan poikkisektoraalisen suunnitteluyhteistyön mahdollistavalla tavalla.
- **Arviointiohjauksen** kehittämisessä on tärkeää estää eri arviointinäkökulmien ja -asiantuntijuuksien eriytyminen ja samalla on pyrittävä integroivien arviointimenetelmien kehittämiseen (arviointin eheyttäminen).
- **Neuvotteluohjauksen** kehittämisessä on keskeistä agonistiseen demokratiakäsitykseen pohjaavien konfliktien hallinnan menetelmien kehittäminen, mihin sisältyy olosuhteiden luominen sektorirajat ylittävien rajaesineiden luonnille monitoimijaisissa suunnitteluprosesseissa yhteiskehittelynä.

SEUTUJEN KILPAILUKYKYYN LIITTYVÄT OHJAUSKEINOT

Kaupunkiseudut ovat kehittäneet PARAS-puitelain mukaisissa kaupunkiseutusuunnitelmissaan instrumentteja seudullisen aluerakenteen ohjauksen tueksi (ks. neuvotteluohjaus). Tarvitaan tutkimusta, jossa selvitetään näiden instrumenttien toimivuutta ja seudullisen yhteistyön todellisia edellytyksiä: missä kilpaillaan sisäisesti, missä voidaan liittyä yhteen luomaan seudullista vetovoimaisuutta. Tarvitaan erityisesti case-tutkimusta, jossa poraudutaan yleisen strategiapuheen taakse. Tarvitaan käytäntöjä kehittävää tutkimusta konfliktien hallinnan edistämiseksi, jossa seudullisen yhteistyön esteet ja mahdollisuudet voidaan kohdata ja ottaa yhteiskehittelyn kohteiksi.

Liikennejärjestelmäsuunnittelulla vaikutetaan olennaisesti seudulliseen kilpailukykyyn: luodaan edellytyksiä palveluiden saavutettavuudelle, yritysten logistiikan ja työmatka(joukko)liikenteen toimivuudelle, eri toimijoiden klusteroitumiselle (tutkimus & koulutus, innovointi, tuotanto, rahoitus, markkinointi) sekä seudun linkittymiselle keskusverkostoihin eri aluetasoilla paikallisesta globaaliin. Kilpailukyky näkökulma merkitsee liikennejärjestelmäsuunnittelun elimellistä kytkemistä osaksi seudullista elinkeinopolitiikkaa yhdessä muiden suunnittelusektoreiden kanssa (maankäyttö, asuminen, palvelut).

YHTEENVETO JA SUOSITUKSET OHJELMAA VARTEN (POLIITTIS-HALLINNOLLISIIN TAVOITTEISIIN LIITTYVÄT)

TOIMINNALLISIIN KOKONAISUUKSIIN LIITTYVÄT OHJAUSKEINOT

Toiminnallisten kokonaisuuksien tunnistaminen edellyttää uudenlaisten suunnitteluvälineiden ja -käsitteiden kehittämistä niin, että suunnittelun kohteet voivat määriytyä eri sektoreiden rajapinnat ylittävinä yhteisinä kohteina. Tähän on viitattu rajaesineen käsitteellä neuvotteluohjauksen käsittelyn yhteydessä. Tämä edellyttää, paitsi uusia sektorienvälisen yhteistoiminnan muotoja julkishallinnossa, myös uusia yhteistyömalleja yritysten ja kansalaisten suuntaan näiden osallistuessa hallintoon ja saadessa aktiivisemman roolin palveluiden tuottajina ja aktiivisina toimijoina elinympäristöissään. Tarvitaan tutkimusta, joka edistää tähän liittyvää yhteishallintaa ja -kehittelyä.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen kriittinen kysymys on, saadaanko alue- ja yhdyskuntakehityksen ohjausrakenteet vastaamaan maantieteellisesti toimivia aluekokonaisuuksia: saadaanko aikaan toimivia ja eri osapuolia sitouttavia seudullisen ohjauksen rakenteita, jotka hallinnollisesti kattavat toiminnalliset seutukokonaisuudet (työssäkäynti- ja talousalue)? Kuntien maankäyttöpoliittisen kilpailun jatkuessa seudullista eheyttä vahingoittavasti joudutaan lopulta tarkistamaan MRL:ssä kuntien itsemääräämisoikeuden jatkuvuuden edellytyksiä kaavoituksessa. Koko seutua koskevia strategisia maankäyttöpäätöksiä ei seudun osia muodostavissa kunnissa voida tehdä kestäväällä tavalla, jos niitä tehdään kilpaillen seudun muiden osien kanssa. PARAS-kokeilun jälkeen on kuntarakenteen kehittämistä toimivammaksi pohdittava myös tiukemman normiohjauksen kannalta (pakkokuntaliitokset) taloudellisten kannustimien ohella.

YHTEENVETO JA SUOSITUKSET OHJELMAA VARTEN (POLIITTIS-HALLINNOLLISIIN TAVOITTEISIIN LIITTYVÄT)

ASIAKASNÄKÖKULMAAN LIITTYVÄT OHJAUSKEINOT

Kun suunnittelun instrumentteja kehitetään sektorien välisyyden mahdollistaviksi, edellyttää asiakasnäkökulma myös niiden mukautuvuutta asiakkaiden (yritysten, kansalaisten, yhteisöjen) omiin lähtökohtiin. Tämä merkitsee suunnitelmien ja suunnittelukielen ymmärrettävyyttä, suunnitteluprosessien jäsentyvyyttä asiakkaiden omiin toimintoihin ja arjen rytmeihin sekä suunnittelukysymysten tematisoimista asiakkaiden toimintalogiikoiden ja arjen hallinnan lähtökohdista käsin. Sektorijaon radikaaleihin ylityksiin pyrkivä sektoritutkimusohjelma voi lähestyä asiakasta kokonaisena, aktiivisena, oman toimintansa ja arkensa hallintaan tähtäävänä toimijana, joka on hallintoon osallistuva kumppani eikä sektorihallintolähtöisesti ”viipaloitu” hallinnon objekti. Asiakasnäkökulma edellyttää myös selkiyttämistä siinä, miten hallinto ja sen eri sektorit kohtaavat asiakkaan missäkin yhteydessä: alamaisena, palveluiden käyttäjänä, osallisena. Kun Internet-, mobiili- ja ubiikkipalveluiden kehittäminen on vielä alkuvaiheessaan, on tärkeää, että asiakaslähtöisyys eri toimijoita helppokäyttöisesti yhteen kokoavien virtuaalialustojen, -käyttöliittymien, -työympäristöjen ja -portaalien rakenteluna tulee kehittytyötä ohjaavana periaatteena mukaan.

Asiakasnäkökulma nousee esille erityisesti kansalaisarvioinnin muodossa. Asiakkaat on nähtävä itse osallisina nykyisiin alue- ja yhdyskuntasuunnittelun prosesseihin. Asiakaslähtöisiä kansalaisarviointeja olisi lisättävä perinteisen ulkopuoliseen asiantuntija-arviointiin perustuvan arviointiohjauksen sijasta. Niille olisi laadittava oma toimintalinjansa tulevaan sektoritutkimusohjelmaan.

YHTEENVETO JA SUOSITUKSET OHJELMAA VARTEN (POLIITTIS-HALLINNOLLISIIN TAVOITTEISIIN LIITTYVÄT)

TOIMIJOIDEN ROOLEIHIN LIITTYVÄT OHJAUSKEINOT

Keskeinen haaste on hallinnon eri sektoreiden itseohjautuvuus ja keskinäinen riippumattomuus, joka mahdollistaa ristiriitaiset toiminnot saman katto-organisaation sisällä. Tarvitaan kriittistä analyysiä ja case-tutkimusta näiden ristiriitaisuuksien tunnistamiseksi. Roolien selkiyttäminen edellyttää yhteiskehittelyä ja rajatyöskentelyä, jossa toiminnalle löydetään yhteisiä kohteita eri toimijoiden motiivien eroavaisuuksista huolimatta. Roolien täsmentäminen vaatii perustakseen huolellista analyysiä ohjaukseen osallistuvista toimintajärjestelmistä. Tässä on avuksi esim. kehittävän työntutkimuksen metodiikka. Myös arviointiohjauksen keinot soveltuvat hyvin toimijoiden roolien selkiyttämiseen. Arviointiohjaus tarjoaa välineitä arvottaa eri toimijoiden arvostuksia ja saattaa niitä yhteen.

ENNAKOINTIIN LIITTYVÄT OHJAUSKEINOT

Ennakointi edellyttää strategisen näkökulman linkittämistä lyhyen aikavälin ohjaukseen. Tätä on arviointiohjauksen yhteydessä tarkasteltu strategisena eheyttämisenä. Myös etukäteisarvioinnit pureutuvat ennakkoinnin haasteisiin.

Sektorirajat ylittävä strateginen alue- ja yhdyskuntakehityksen ennakointi edellyttää myös kokoavaa skenaariotyöskentelyä, jossa 'storyline'-tyyppisesti rakennetaan vaihtoehtoisia alue- ja yhdyskuntakehityksen kokonaisvaltaisia kehityspolkuja. Tarvitaan tutkimusta, jossa tällaisia rajaesineinä toimivia "storyline-työkaluja" kehitetään osana ennakkoinnin ja strategisen arvioinnin kokonaisvaltaista metodiikkaa. YKR:n hyödyntäminen metropolialueen aluekehityksen ennakkoinnissa (METKA-hanke) on yksi esimerkki tällaisesta ennakkoinnin rajaesineestä.

ELINympäristöjen laatuun liittyvät ohjauskeinot

Neuvotteluohjaus korostaa elinympäristön laadun kokemuksellisuutta ja tämän kokemustiedon sisällyttämistä suunnitteluun (esim. PehmoGIS). Tarvitaan keinoja, joilla saattaa kokemuksellinen tieto dialogiin määrällisen ja normiperustaisen tiedon kanssa suunnittelussa niin, että elinympäristön kokemuksellisuus samalla kohdataan kokonaisvaltaisena ilmiönä eikä sektoreittain ”paloiteltuna” (koettu/normitettu ympäristöhäiriö, turvallisuus, saavutettavuus, tiiveys, yksityisyys).

Myös suunnittelun vaikutusten arvioinneilla voidaan vaikuttaa elinympäristön laatuun. Se edellyttää vaikutusten arvioinneilta kehittämisarvioinnin lähestymistapaa ja luonnonympäristöön kohdistuvien (YVA) arviointikriteerien laajentamista esimerkiksi sosiaalsiin (SVA) ja kulttuurisiin vaikutuksiin.

LIIKENNEJÄRJESTELMIEN TOIMIVUUTEEN LIITTYVÄT OHJAUSKEINOT

Liikenteen ja maankäytön integraation kehittäminen liikenteen ympäristövaikutuksia ja kaupunkiseutujen autoriippuvaisuutta vähentäviksi käytännöiksi on osoittautunut vaikeaksi tehtäväksi. Pohjoismaissa on tunnistettu kaksi integraation päälinjaa (Harbo ym. 2008: 1) liikennejärjestelmäsuunnittelun ja maankäytön suunnittelun prosessien koordinointi ja ”rinnakkaisuus”, jossa prosesseja edistetään pääosin omalakisina kokonaisuuksinaan mutta sovitetaan toisiinsa ohjelmallisesti ja sisällöllisesti; sekä 2) liikennejärjestelmäsuunnittelun periaatteiden integrointi maankäytön suunnittelun periaatteisiin, jossa liikenteelliset reunaehdot määrittävät maankäytön suunnittelua. Monikeskuksistuvan ja verkostoituvan yhdyskuntarakenteen mallintaminen mm. liikennemäärien ja liikkumismuotojen valintojen, saavutettavuuden sekä joukkoliikenneverkoston optimoinnin kannalta on erityinen haaste, mikä osaltaan perustele kaupunkitilan kompleksisuusteorian ja topomorfologisen analyysin näkökulmia yhdyskuntarakenteeseen. Edellä tarkastellut vyöhyke- ja verkostomallit kytkevät liikennejärjestelmäsuunnittelun kokonaisvaltaiseen kaupunkirakenteelliseen tarkasteluun. Tarvitaan myös uutta tutkimusotetta, jolla liikennetekninen ja maankäyttölinen näkökulma voidaan kytkeä ihmisten liikkumistottumuksia ja liikennekulttuuria koskevaan tutkimukseen (sosiologinen ja käyttäytymistieteellinen mobiliteettitutkimus). Tähän liittyen tarvitaan myös tila- ja aikasuunnittelun integrointia erityisesti saavutettavuusnäkökulmasta. Asiointi-, työ- ja vapaa-ajan matkasuoritteiden fluktuoinnit ja rytmittyminen yhdyskuntarakenteessa suhteutettuna joukkoliikenteen aikatauluihin ja eri palveluiden aukioloaikoihin edellyttää kokonaisvaltaisempaa ja osallistavaa tila/aika-suhteiden järjestämistä niin liikenneinfran käytön optimoinnin kuin arjen sujuvuudenkin kannalta (Horelli & Wallin 2006). Näin luotaisiin perustaa yhteiskehittelylle, jolla haetaan uusia ratkaisuja ja innovaatioita palveluiden saavutettavuuden parantamiseen, liikenneteknologian kehittämiseen ja joukkoliikenteen järjestämiseen ja tarjontaan (esim. kutsu- ja kysyntäohjattu joukkoliikenne). Uusissa tutkimuksissa pitäisi nykyistä paremmin huomioida liikkumisen koko kirjo; myös vapaa-ajan matkat, jotka muodostavat yli puolet matkasuoritteista ja joita yhdyskuntarakenteellisin keinoin on vaikea hallita (Staffans ym. 2008).

Johdanto – alueellisen muutoksen hallinta

- Freeman, C & F. Louçã (2001). *As Time Goes by: The Information Revolution and the Industrial Revolutions in Historical Perspective*. Oxford University Press.
- Roininen, J. (2008). Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arvioinnin fragmentoitunut luonne ja eheyttäminen. Väitöskirjan käsikirjoitus 31.3.2008. Helsingin yliopisto, Matemaattis-luonnontieteellinen tiedekunta, maantieteen laitos/suunnittelumaantiede.
- Sotarauta, M. (1996). Kohti epäselvyyden hallintaa. Pehmeä strategia 2000-luvun alun suunnittelun lähtökohtana. *Acta Futura Fennica* No 6. Tulevaisuuden tutkimuksen seura. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä.
- Staffans, A., M. Kyttä & T. Merikoski (toim.) (2008). Kestävä yhdyskuntarakenne. *Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja C 69*, Helsinki.
- Valovirta, V. (2007). Tulkintoja etukäteisarvioinnista – teoriaa, käsitteitä ja menetelmiä. Alustuksen esitysmateriaali Suomen arviointiyhdistyksen vuosiseminaarissa 12.10.2007, Helsinki.
- Vedung, E. (2003). Arviointiaalto ja sen liikkeelle panevat voimat. STAKES, *FinSoc työpapereita* 2/2003. Helsinki.
- Victor, B. & A. Boynton (1998). *Invented here: maximizing your organization's internal growth and profitability*. Harvard Business School Press, Boston.

Normiohjaus

- Immonen, Minna & Kari Oinonen (2008). Asemakaavoitetun alueen osuus kaupunkiseuduilla on pienentynyt. *Asu ja Rakenna* 5-6 / 2008.
- Kosonen, Leo (2007). Kuopio 2015, jalankulku-, joukkoliikenne- ja autokaupunki. *Suomen ympäristö* 36 / 2007.
- Valtioneuvoston liikennepoliittinen selonteko eduskunnalle (2008). Liikenne- ja viestintäministeriö.
- Ristimäki, Mika & Harri Pitkäranta (1993). Kaupunkiseutujen väestö ja työpaikkakehitys 1980-90. *Ympäristökatsaus*, vol. 4, nro 5.
- Ristimäki Mika, Kari Oinonen, Harri Pitkäranta & Kaisu Harju (2003). Kaupunkiseutujen väestömuutos ja alueellinen kasvu. *Suomen ympäristö* nro. 657. 194 s.
- Ristimäki Mika, Ville Helminen, Panu Kontio, Petri Shemeikka & Kari Oinonen (2007). Yhdyskuntarakenteen vyöhykejako eheyttää ja ennakoi. *Asu ja Rakenna* 6/2007. Ympäristöministeriö.
- Ristimäki Mika, Ville Helminen, Petri Shemeikka & Kari Oinonen (2008). Kaupunkirakenteen vyöhykemallin testaus yhdyskuntarakenteen eheyttämisen työkaluna. Teoksessa Schulman, H. & A. Jaakola (toim.) (2008) Kaupunkirakenteen kehityspiirteet KARA, Esitutkimus Helsingin ja Turun työssäkäyntialueilta. Käsikirjoitus 2.4.2008.
- Setu-aivoriihi (2008). Keskustelutilaisuus SYKE:ssä 7.11.2008. Mika Ristimäki, Aila Korpivaara, Seppo Laakso, Anne Jarva, Olli Maijala, Raija Volk, Jukka Similä, Paula Kangasperko, Kaarina Vartiainen, Petri Jalasto, Antti Irjala, Ulla Koski, Markku Turtiainen, Jyrki Hurmeranta, Kari Oinonen.
- Van Wee Bert & van der Horn Toon mm. Wee 1996: Employment location as an instrument of transppolicy in the Netherlands. *Transport Policy*, Vol 34. no 3 pp 81–89. Elsevier Science.
- Virtanen, Pekka V. (1996). Suunniteltu Suomi. *Ympäristöministeriön moniste* 8/1996.

LÄHTEET

Taloudellinen ohjaus

- Helminen, Ville, Mika Ristimäki & Kari Oinonen (2003). Etätyö ja työmatkat Suomessa. *Suomen ympäristö* 611.
- Ravetz, Joe (2008). Plurel EU 6. puiteohjelman konferenssi Haag, Hollanti marraskuu 2008.
- Setu-aivorihi (2008). Keskustelutilaisuus SYKE:ssä 7.11.2008. Mika Ristimäki, Aila Korpivaara, Seppo Laakso, Anne Jarva, Olli Maijala, Raija Volk, Jukka Similä, Paula Kangasperko, Kaarina Vartiainen, Petri Jalasto, Antti Irjala, Ulla Koski, Markku Turtiainen, Jyrki Hurmeranta, Kari Oinonen.
- Virtanen, Pekka V. (1974). Edullisuusvyöhykemenetelmä haja-asutusalueiden kaavoituksessa. Väitöskirja, Suomen kunnallisliitto.

Ohjelmaperusteinen ohjaus

- Chen, H.-T. (2005). *Practical Program Evaluation. Assessing and improving planning, implementation and effectiveness*. London: Sage.
- Harrinvirta, M., P. Uusikylä & P. Virtanen (1998). Arvioinnin tila valtionhallinnossa. *Valtiovarainministeriön tutkimuksia ja selvityksiä* 7/98. Helsinki.
- Horelli, L., J. Roininen, S. Wallin, P. Malinen, H. Keränen & S. Nousiainen (2003). ESR -viitekehityksen horisontaalisen tasa-arvoteman arviointi - Suomen tavoite 1-, 2- ja 3-ohjelmista sekä Equal -yhteisöaloiteohjelmasta. *ESR-julkaisu* nro 2/03. Työministeriö, Helsinki.
- Pohjois-Karjalan liitto 2001. Innovatiiviset toiminnot EAKR:n puitteissa 2000-06. Innovatiivisten toimintojen alueellinen ohjelma. 8.10.2003. <<http://www.pohjois-karjala.fi/fi/isit>>.
- Roininen, J. (2008). Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arvioinnin fragmentoitunut luonne ja eheyttäminen. Väitöskirjan käsikirjoitus 31.3.2008. Helsingin yliopisto, Matemaattis-luonnontieteellinen tiedekunta, maantieteen laitos/suunnittelumaantiede.
- Roininen, J., L. Horelli, S. Wallin & H. Kukkonen (2005). Uusia latuja vai pitovoiteita? – Innovatiiviset toimet -ohjelman jälkiä Itä-Suomessa. Teknillinen korkeakoulu. *Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja* B 89. Espoo.
- Wallin, S. & J. Roininen (2005). Maakuntasuunnitelmien analyysi. Aluerakenteen, elinkeinojen ja osaamisen kehittäminen. *Suomen ympäristö* 756. Ympäristöministeriö, Alueiden käytön osasto. Helsinki.
- Valovirta, V. (2006). Towards systemic evaluation: Evaluation of a regional foresight programme. Paper presented at the EES & UKES Conference, London, 4-6 October 2006.
- Valtiovarainministeriö (2003). Tavoitteista tuloksiin – Tulosohtausmatriisin määrittely. *Valtiovarainministeriön budjettiosasto, selvityksiä* 6/2003. Helsinki.

Informaatio-ohjaus

- Alppi S. & K. Ylä-Anttila (2007). Verkostourbanismi. *Yhdyskuntasuunnittelu* 45:2, s. 10-26.
- Batty, Michael (2005) *Cities and Complexity: Understanding Cities Through Cellular Automata, Agent-Based Models, and Fractals*. xxiii + 565 s. The MIT Press, Cambridge, MA.
- Dupuy, G. (1991). *L'urbanisme des réseaux – théories et methods*. Armand Colin Editeur, Pariisi.
- Krus, A. 2006(). Kulturarv - Funktion - Ekonomi. Tre perspektiv på byggnader och deras värden, Göteborg Studies in Conservation 17, *Acta Universitatis Gothoburgensis*.
- Olsson, K. (2003). *Från bevarande till skapande av värde. Kulturmiljövården i kunskapssamhället*. Stockholm: Kungliga Tekniska högskolan.
- Peltonen, L. & S. Haanpää (2008). READNET-hankkeen loppuraportti (Luonnos 17.11.2008).
- Peltonen, L., S. Haanpää & S. Lehtonen (2005). The Challenge of climate change adaptation in urban planning. FINADAPT Working Paper 13. *Finnish Environment Institute Mimeo-graphs* 343. Finnish Environment Institute, Helsinki.
- Ristimäki, M. (laat.) (1999): Yhdyskuntarakenteen seurantajärjestelmä - Ehdotus yhdyskuntarakenteen seurannan järjestämiseksi ja kehittämiseksi. *Suomen ympäristö* nro 344. Ympäristöministeriö. ISSN 1238-7312, ISBN 952-11-0559-3. 73 s.
- Roininen, J. (2008). Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arvioinnin fragmentoitunut luonne ja eheyttäminen. Väitöskirjan käsikirjoitus 31.3.2008. Helsingin yliopisto, Matemaattis-luonnontieteellinen tiedekunta, maantieteen laitos/suunnittelumaantiede.
- Schmidt-Thomé, Philipp & Lasse Peltonen (2006). Sea level change assessment in the Baltic Sea Region and spatial planning responses. Teoksessa Schmidt-Thomé, Philipp (toim.): *Sea Level Change Affecting the Spatial Development of the Baltic Sea Region*, 7-16. *Geological Survey of Finland, Special Paper* 41, Espoo.
- Sotarauta, M. (1996). Kohti epäselvyyden hallintaa. Pehmeä strategia 2000-luvun alun suunnittelun lähtökohtana. *Acta Futura Fennica* No 6. Tulevaisuuden tutkimuksen seura. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä.
- Stenvall, J. & A. Syväjärvi (2006). Onks tietoo? Valtion informaatio-ohjaus kuntien hyvinvointitehtävissä. *Valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämisosasto, Tutkimukset ja selvitykset* 3/2006. Edita Prima oy, Helsinki.
- Valtioneuvoston kanslia (2008). Pitkän aikavälin ilmasto- ja energiastrategia. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 6.11.2008.
- Vedung, E. (2003). Arviointiaalto ja sen liikkeelle panevat voimat. STAKES, *FinSoc työpapereita* 2/2003. Helsinki.
- Viisanen, Yrjö (toim.) (2008). Ilmastonmuutoksen hillitsemis- ja sopeutumistoimien arviointi ja vertailu - Esiselvitys päätöksentekoa tukevan tutkimustiedon tarpeista. Sektoritutkimuksen neuvottelukunnan luonnonvarojen kestävä kehityksen jaos. (Luonnos 31.10.2008)
- YKR = Yhdyskuntarakenteen seurantajärjestelmä (2008). <<http://www.ymparisto.fi/ykr>>.

Arviointiohjaus

- Chelimsky, E. & W. Shadish (toim.) (1997). *Evaluation for the 21st Century. A Handbook*. Thousand oaks, London, New Delhi: Sage.
- Etzioni, A. (1967). Mixed Scanning: A 'Third' Approach to Decision-Making. *Public Administration Review*, Vol. 27, No. 5, s. 385-392.
- Forester, J. (1993). *Critical Theory, Public Policy, and Planning Practice*. State University of New York Press, Albany
- Hillier, J. (2002). *Shadows of power*. Routledge, London.
- Kaupunkiseutusuunnitelmien asiantuntija-arvioinnin loppuraportti (2008). Suomen kuntaliitto, LVM, STM, TEM, VM, YM, OPM. 86 s. Helsinki.
- Lindblom, C. (1959). The Science of Muddling through. *Public Administration Review* 19(2), 74-88.
- Patton, M. Quinn (1997). *Utilization Focused Evaluation. The new Century Text*. 3.edition. Thousand Oaks, London and New Delhi: Sage.
- Pawson, R. & N. Tilley (1997). *Realistic Evaluation*. London: Sage.
- Rantala, K. & P. Sulkunen (toim.) (2006). *Projektiyhteiskunnan kääntöpuolia*. Gaudeamus Kirja, Tampere-Paino, Tampere.
- Roininen, J. (2001). Evaluointibuumi. *Prosum* 1/2001. Suomen Suunnittelumaantieteilijöiden Liitto (SUM) ry, Helsinki.
- Roininen, J. (2006). Maantieteelle ominainen holistinen lähestymistapa suunnittelun arviointiin. Teoksessa Roininen, J. (toim.) (2006). Suunnittelun arvottaminen - Helsingin seudulla, kehyskunnissa ja Lahdessa. Helsingin yliopisto, maantieteen laitos. Suunnittelumaantieteen kurssiraportteja 49. Helsinki. Verkkojulkaisu: <<http://ethesis.helsinki.fi/>>.
- Roininen, J. (2008). Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arvioinnin fragmentoitunut luonne ja eheyttäminen. Väitöskirjan käsikirjoitus 31.3.2008. Helsingin yliopisto, Matemaattis-luonnontieteellinen tiedekunta, maantieteen laitos/suunnittelumaantiede.
- Rossi, Peter, Howard Freeman & Mark Lipsey (1999). *Evaluation. A systematic approach* (6. edition). Thousand Oaks: Sage.
- Sotarauta, M. (1996). Kohti epäselvyyden hallintaa. Pehmeä strategia 2000-luvun alun suunnittelun lähtökohtana. *Acta Futura Fennica* No 6. Tulevaisuuden tutkimuksen seura. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä.
- Stenvall, J. & A. Syväjärvi (2006). Onks tietoo? Valtion informaatio-ohjaus kuntien hyvinvointitehtävissä. *Valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämisosasto, Tutkimukset ja selvitykset* 3/2006. Edita Prima oy, Helsinki.
- Stenvall, J., Vakkala H., Syväjärvi A. & Tiilikainen A. (2008). Paras alussa Kunta- ja palvelurakennemuutoksen toimeenpanon suunnitteluvaiheen arviointi. *Valtiovarainministeriön julkaisuja* 17/2008. 118 s. Edita Prima Oy, Helsinki.
- Valovirta, V. (2007). Tulkintoja etukäteisarvioinnista – teoriaa, käsitteitä ja menetelmiä. Alustuksen esitysmateriaali Suomen arviointiyhdistyksen vuosiseminaarissa 12.10.2007, Helsinki.
- Vedung, E. (2003). Arviointiaalto ja sen liikkeelle panevat voimat. STAKES, *FinSoc työpapereita* 2/2003. Helsinki.
- Viitala, P. & J. Roininen (2003). Lähestymistapoja arviointitutkimuksen metodiikkaan. Julkaisematon yhteenveto Roinisen alustuksesta 17.1.2003 Helsingin yliopiston maantieteen laitoksella suunnittelumaantieteen jatkokoulutusseminaarissa.

Neuvotteluohjaus

- Amin, A. (2006). The Good City. *Urban Studies* 43:5/6.
- Barber, B. (1984). *Strong democracy*. University of California Press, Berkeley, LA.
- Bourdieu, P. (1987). *Sosiologian kysymyksiä*. Vastapaino, Tampere.
- Bourdieu, P. & L. J. D. Wacquant (1995). *Refleksiiviseen sosiologiaan*. Joensuu University Press, Joensuu.
- Bäcklund, P. (2007). Tietämisen politiikka. Kokemuksellinen tieto kunnan hallinnassa. Helsingin kaupungin tietokeskus.
- Bäcklund, P. & R. Mäntysalo (2008). Yhdyskuntasuunnittelun teorioiden kehitys ja asukkaiden osallistumisen paikka (julkaisematon artikkelikäsitelmä).
- Edelman, H. (2007). Urban Design Management. Using integrative negotiation to create value at the intersection of urban planning, city design, and real estate development. *Helsinki University of Technology Publications in Architecture* 2007/27. Helsinki University of Technology, Helsinki.
- Engeström, Y. (2004). Ekspansiivinen oppiminen ja yhteiskehittely työssä. Vastapaino, Tampere.
- Engeström, Y. (2008). From Teams to Knots. Activity-theoretical Studies of Collaboration and Learning at Work. Cambridge University Press, New York.
- Glasbergen, P. (1995). *Managing Environmental Disputes. Network Management as an Alternative*. Environment & Management. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.
- Habermas, J. (1987). *The Theory of Communicative Action*. Volume 2 - Lifeworld and System. Polity Press, Cambridge, U.K.
- Hajer, M. & H. Wagenaar (toim.) (2003). Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society. Cambridge University Press.
- Healey, P. (2007). *Urban complexity and spatial strategies. Towards a relational planning for our times*. Routledge, London.
- Hillier, J. (2002). *Shadows of power*. Routledge, London.
- Horelli, L. & S. Wallin (2006). Arjen ajan hallintaa. *Helsingin kaupungin tietokeskus, tutkimuksia* 2006/9, Helsinki.
- Keskitalo, K. (2006). Kehittävä työntutkimus rakennusalaalla: Tulosta ja työhyvinvointia. Tutkimusraportti. Julkaisija Keskinäinen Eläkevakuutusyhtiö Etera, Topnova, Helsinki.
- Krokfors, K. (2006). Aika asuntoarkkitehtuurissa. Typologinen joustavuus pientalosuunnittelun uudistamisen välineenä. Lisensiaatintyö. *Teknillisen korkeakoulun arkkitehtiosaston tutkimuksia. Arkkitehtuuri II*. Teknillinen korkeakoulu, Edita Prima, Espoo.
- Lindblom, C.E. (1977). *Politics and Markets. The World's Political-Economic Systems*. Basic Books, New York.
- Logan, J.R. & Harvey L. Molotch (1996). The City as a Growth Machine. Teoksessa: Susan Fainstain and Scott Campbell (toim.). *Readings in Urban Theory*. Blackwell Publishers, Massachusettes.
- Luhmann, N. (1990). *Political Theory in the Welfare State*. Jr. de Gruyter, Berlin.
- Löfstedt, R. (2005). *Risk Management in Post-Trust Societies*. Palgrave Macmillan, Houndmills & New York.
- Majoinen, K. (2001). Mitä virkaa valtuustolla? Kuntalailla säädetyn valtuuston perustehtävän monitahoarviointi. *Acta-sarja* 2/2001. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Mäntysalo, R. (2000). Land-use planning as inter-organizational learning. *Acta Universitatis Ouluensis Technica*, C 155, Oulu.
- Mäntysalo, R. & S. Puustinen (2008). Kohti urbaanin asumisen konseptien yhteiskehittelyä. Teoksessa Norvasuo, M. (toim.) *Asuttaisiinko toisin? Kaupunkiasumisen uusia konsepteja kartoittamassa*. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus, Espoo.
- Rajaniemi, J. (2006). *Kasvun kaavoitus. Tapaus Raahen 1961–1996*. Juvenes Print.
- Roivainen, I. (2002). ”Täällä Kaino, kuuleeko kunta?” Päättäjänä kuntalaisten ja virkamiesten välimaastossa. *Janus* 3/2002.
- Sauri, P. (2003). Suomen demokratisoiminen. Kunnallisalan kehittämissäätiö, Helsinki.
- Setälä, M. (2003). *Demokratian arvo. Teoriat, käytännöt ja mahdollisuudet*. Gaudeamus, Helsinki.

LÄHTEET

- Star, S.L. & J.R. Griesemer (1989). Institutional ecology, 'translations' and boundary objects: Amateurs and professionals in Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology, 1907-39, *Social Studies of Science*, 19.
- Tulkki, K. (2008). Ympäristöministeriön selvitys kaupan hankkeista. Seminaariesitelmä 3.12.2008 <<http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=96343&lan=FI>>.
- Victor, B. & A. Boynton (1998). *Invented here: maximizing your organization's internal growth and profitability*. Harvard Business School Press, Boston.
- Virkkunen, J. & E. Tenhunen (2007). Eri alojen asiantuntijoiden työpanoksen yhdistävän toimintakonseptin kehittäminen – tapaus liikuntavammaisten ja neurologisesti sairaiden lasten erityisoppilaitos. *Konsepti* 4 (1).
- Väliniemi, J, M. Rask & P. Timonen (2008). Asumisen tarjontakatsaus – konseptitarkastelu kuluttajien valinta- ja vaikutusmahdollisuuksista pääkaupunkiseudun asuntotuotannossa. *Kuluttajatutkimuskeskus, julkaisu* 3/2008, Helsinki.
- Yhdyskuntasuunnittelu 2/2007 (2007). *Yhdyskuntasuunnittelu* 2007:2. Kaupungin laita. (EDGE-kaupunkitutkimuslaboratorion tutkimusta esittelevä teemanumero.)
- Young, I. M. (2002). *Inclusion and Democracy*. Oxford University Press, New York.

LÄHTEET

Yhteenveto ja suositukset ohjelmaa varten

- Harbo, L., V. Kanninen & K. Sehested (2008). Functional urban regions – co-operation for sustainable success in spatial planning. Pohjoismaiden ministerineuvosto, Kööpenhamina. (painossa).
- Horelli, L. & S. Wallin (2006). Arjen ajan hallintaa. *Helsingin kaupungin tietokeskus, tutkimuksia* 2006/9, Helsinki.
- Staffans, A., M. Kytä & T. Merikoski (toim.) (2008). Kestävä yhdyskuntarakenne. *Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja* C 69, Helsinki.



TEKNILLINEN KORKEAKOULU
TEKNISKA HÖGSKOLAN
HELSINKI UNIVERSITY OF TECHNOLOGY
TECHNISCHE UNIVERSITÄT HELSINKI
UNIVERSITE DE TECHNOLOGIE D'HELSINKI

ISBN 978-951-22-9925-6
ISBN 978-951-22-9926-3 (PDF)
ISSN 1455-7754